Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers.

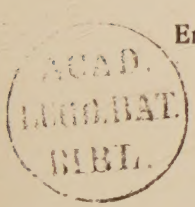
Inaugural-Dissertation

der

der juristischen Fakultät der Landes-Universität Rostock

zur

Erlangung der Doktorwürde



vorgelegt von

Alfred Schlüter,

aus Berlin.

Rostock

H. Winterberg's Buchdruckerei

1903.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552723_0052

Meinen lieben Eltern

in dankbarer Verehrung!

Inhaltsübersicht.

Einleitung.

§ 1. Allgemeine Charakteristik des Reichskanzleramtes 13

§ 2. Entstehungsgeschichte der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung 14

Erster Abschnitt.

Die Funktionen des Reichskanzlers.

Kapitel I: Die Stellung im Bundesrat.

§ 3. Der Reichskanzler als Bundesratsbevollmächtigter Preussens 22

§ 4. Als Bundesratspräsident 31

Kapitel II: Die Stellung ausserhalb des Bundesrates.

§ 5. Im Allgemeinen 37

§ 6. Im Besonderen 41

Zweiter Abschnitt.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

§ 7. Rechtliche Natur. 47

§ 8. Umfang und Inhalt 56

Dritter Abschnitt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

Kapitel I:

§ 9. Im Bundesrat 64

Kapitel II: Als Reichsminister

§ 10. a) Vor der gesetzlichen Regelung 69
b) Auf Grund des Reichsgesetzes vom 17. März 1878.

§ 11. Die Generalstellvertretung 72

§ 12. Die Spezialstellvertretung 77

Schlussbetrachtung.

§ 13. 88

Litteratur.

1) Arndt, »Das Staatsrecht des Deutschen Reiches,« 1901.
2) Arndt, »Die Verfassung des Deutschen Reiches,« 2. A. 1902.
3) Arndt, »Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat,« 4. A. 1900.
4) Auerbach, »Das neue deutsche Reich und seine Verfassung,« 1871.
5) Bezold-v. Holtzendorff, »Materialien der Deutschen Reichsverfassung,« 1873.
6) Binding, »Gründung des Norddeutschen Bundes,« 1889.
7) v. Bismarck, »Gedanken und Erinnerungen,« 1898.
8) Dainert, »Die Stellvertretung des Reichskanzlers.« Freiburger Diss. 1902.
9) Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Bd. VII.
10) Fischer, »Das Recht des Destschen Kaisers,« 1895.
11) Grassmann, »Der Reichskanzler und das preussische Staatsministerium,« im »Archiv für öffentliches Recht,« Bd. XI, 1895.

12) Haenel, «Deutsches Staatsrechs,« in »Binding's Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft,« V, 1. 1892.

13) Haenel, »Studien zum Deutschen Staatsrecht,« Bd. II: »Die organisatorische Entwicklung der Deutschen Reichsverfassung,« 1880.

14) Hauser, »Die Reichsverfassung,« 1871.

15) v. Held, »Die Verfassung des Deutschen Reichs, vom staatsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet,« 1872.

16) Hensel, »Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reiches,« in den »Annalen des Deutschen Reiches,« 1882.

17) Hiersemenzel, »Die Verfassung des Norddeutschen Bundes,« 1867.

18) Hübler, »Die Organisation der Verwaltung in Preussen (alte Lande) und im Deutschen Reich,« 1898.

19) Joël, »Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht,« in den »Annalen des Deutschen Reichs,« 1878.

20) Joël, »Das Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. III. 1878,« in den »Annalen des Deutschen Reichs,« 1878.

21) v. Kirchenheim, »Lehrbuch des deutschen Staatsrechts,« 1887.

22) Kittel, »Die bayrischen Reservatrechte,« 1893.

23) Kliemke, »Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates,« 1894.

24) Kobner, »Deutsches Reichsstaatsrecht,« 3. A. 1896. (Bloch).

25) Laband, »Das Staatsrecht des Deutschen Reiches,« 2. A. I. 1888, 3. A. 1895.

26) Laband, »Das Staatsrecht des deutschen Reiches,« in »Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts,« II, 1; 3. A. 1902.

27) Laband, »Der Reichskanzler«, in »v. Stengel's Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts,« Bd. II, 1890.

28) Laband, »Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung,« 1895.

29) Loening, »Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts,« 1884.

30) v. Mœrtitz, »Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes,« 1868.

31) G. Meyer, »Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts,« 1868.

32) G. Meyer, »Lehrbuch des deutschen Staatsrechts,« 5. A. 1899.

33) G. Meyer, »Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung,« 1872.

34) v. Mohl, »Das deutsche Reichsstaatsrecht,« 1873.

35) v. Mohl, »Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung,« 1837.

36) Pistorius, »Die Staatsgerichtshöfe und die Verantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht,« 1891.

37) v. Poelzl, »Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts,« 5. A.

38) Preuss, »Die organische Bedeutung der Artikel 15, 17 R. V.«, in der »Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft,« Bd. 45, 1889.

39) Proebst, »Die Verfassung des Deutschen Reiches.« 1885.

40) Riedel, »Die Reichsverfassung,« 1871.

41) L.v. Rönne, »Das Staatsrecht des Deutschen Reiches,« Bd. I, 1876, 2. A.

42) L. v. Rönne, »Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches,« 1872, 1874.

43) L. v. Rönne, »Die Verfassung des Deutschen Reiches,« 8. A. 1899. (P. v. Rönne).

44) L. v. Rönne, »Das Staatsrecht der preussischen Monarchie,« 3. A. und 5. A.

45) Rosenberg, »Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers,« 1889.

46) Samuely, »Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit,« 1869.

47) Schubart, »Die Verfassung und Verwaltung des Deutschen Reiches und des preussischen Staates,« 16. A. 1901.

48) Schulze, »Lehrbuch des deutschen Staatsrechts,« II, 1886.

49) Schulze, »Das preussische Staatsrecht,« II, 1877; 2. A. 1888/1890.

50) v. Seydel, »Der deutsche Bundesrat,« in »Holtzendorff's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich.« Neue Folge; 3. Jahrgang; 2. und 3. Heft.

51) v. Seydel, »Kommentar der Verfassungsurkunde für das deutsche Reich,« 1873; 2. A. 1897.

52) v. Seydel, In der »Kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft,« Bd. 24; Neue Folge: Bd. V, 1882.

53) Sieskind, »Zu Lehre von der Gehorsamspflicht der deutschen Reichsbeamten.« Berliner Diss. 1899.

54) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, nebst Anlagen.

55) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Deutschen Reiches im Jahre 1878.

56) v. Sybel, »Die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I,« 1894.

57) Thudichum, »Die Verfassung des deutschen Reiches,« in »Holtzendorff's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reiches,« 1. Jahrgang, 1871.

58) Thudichum, »Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereins,« 1870.

59) Triepel, »Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht,« 1901.

60) v. Westerkamp, »Über die Reichsverfassung,« 1873.

61) v. Zoepfl, »Grundzüge des deutschen Staatsrechts.«

62) Zorn, »Das Staatsrecht, des deutschen Reiches,« 2. A., 1892/1897.

63) Zorn, in »Holtzendorff's Encyklopaedie der Rechtswissenschaft,« 2. Teil: Rechtslexikon; 3. Bd.; 1. Hälfte, 3. A. 1881.

64) Zorn, »Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches,« 1895.

Allgemeine Charakteristik des Reichskanzleramtes.

§ 1.

Die Grundlage für die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers bilden die Artikel 15 und 17 der »Verfassung des Deutschen Reichs,« vom 16. April 1871.

a. 15: »Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.«

a. 17, Satz 2: »Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.«

Zu einer theoretischen Erklärung der staatsrechtlichen Stellung des Kanzlers reichen aber diese beiden Sätze nicht entfernt aus; vielmehr gewinnt man ein richtiges Verständnis für die rechtliche Struktur des ganzen Instituts erst dann, wenn man etwas näher auf seine Entstehungsgeschichte eingeht.

Der »Reichskanzler« ist keine Neuschöpfung der Reichsverfassung, sondern war unter der Bezeichnung »Bundeskanzler« bereits der »Verfassung des Norddeutschen Bundes« bekannt. Ihr wiederum hat bei Gestaltung des Bundesamtes das Vorbild des älteren deutschen Reichsstaatsrechts vorgeschwebt.[1] »Der Erzkanzler durch Germanien«, der im »Reichskanzler« in moderner, rein weltlicher Gestalt, wieder auferstanden ist, bekleidete, wie dieser, eine Doppelstellung: Einmal war er der Direktor des Kurfürstenkollegiums und des ganzen Reichstages, andererseits der einzige kaiserliche Minister; die letztere Funktion verrichtete aber meist ein von ihm ernannter »Reichshofvizekanzler« als Stellvertreter. Jedoch trotz dieser äusseren Übereinstimmung ist das heutige »Reichskanzlertum« im Verhältnis zum alten »Erzkanzlertum« wesentlich umgebildet worden.

Entstehungsgeschichte der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung.

§ 2.

Der »Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes«, welcher von den verbündeten Regierungen dem konstituierenden Reichstage zur Beratung vorgelegt wurde, enthielt über das neu zu schaffende Amt eines Bundeskanzlers folgende Bestimmungen.

---

[1]) Cf. Schulze, D.St.R., II, S. 89ff. Hübler, S. 75ff.

a. 12: »Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.«

a. 16: »Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.«

a. 18: »Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet.«

Da Motive zu dem Entwurf nicht vorhanden sind, kann das Material für die Auslegung der citierten Bestimmungen nur aus den Verhandlungen des konstituierenden Reichstages entnommen werden. Bei dem Studium derselben lässt sich jedoch aus den Reden der Reichstagsmitglieder irgend eine Aufklärung über die Stellung, die der Bundeskanzler nach dem Entwurf einnahm, nicht gewinnen, da in dieser Beziehung die widersprechendsten Ansichten aufgestellt wurden. Besonders charakteristisch für die Unklarheit, die unter den Abgeordneten und sogar unter den Regierungsvertretern über Begriff und Umfang des neuen Reichsamtes herrschte, sind die Reichstagsdebatten vom 23., 26. und 27. März 1867.

Den einzigen sicheren Anhalt für die Auslegung des Entwurfs bieten die Erklärungen, welche Graf Bismarck, der damalige »Präsident der Bundeskommissarien«, im Namen der verbündeten Regierungen

bei den Verhandlungen im Reichstage abgab, wenn er auch weder die Stellung des neuen Bundeskanzlers, noch die Organisation der künftigen Bundesverwaltung in eingehender und erschöpfender Weise erörterte. Der Bund, so führte er aus, habe keine verantwortlichen Bundesminister; die Exekutive stehe z. T. dem preussischen Staatsministerium, z. T. dem Bundesrat und seinen Ausschüssen zu; das preussische Staatsministerium sei für seine Tätigkeit in Bundessachen nicht dem Bunde, sondern dem preussischen Landtage verantwortlich; der Bundeskanzler endlich sei lediglich der stimmführende Bevollmächtigte Preussens im Bundesrate, der als solcher zugleich den Vorsitz führe.[1] Da nach war der Bundeskanzler ursprünglich als preussischer Kommissar gedacht, der, ähnlich wie der österreichische Kommissar im Bundestage des alten deutschen Bundes von 1815, den Vorsitz im Bundesrat führen und seine Instruktionen von dem preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten empfangen sollte.[2]

Während nun die Stellung des Bundeskanzlers, die er danach im Bundesrat einnahm, von keiner Seite beanstandet wurde, ergingen zu den Bestimmungen, die die Exekutive in Bundessachen betrafen, zahlreiche Abänderungsvorschläge, die zu den im Verfassungsentwurf niedergelegten Ansichten der verbündeten Regierungen in diametralem Gegensatz standen und

---

[1]) Cf. Sten. Ber. 1867, SS. 376, 377, 393, 397. Hänel, Studien II, S. 17 ff.

[2]) Cf. Hübler, S. 76. Hänel, Studien II, S. 19 ff. Preuss, S. 420 ff. Laband, Wandlungen, S. 9 ff.

eine stark »unitarische« Strömung verrieten.[3] Alle Amendements bezweckten nämlich im letzten Grunde die Schaffung eines besonderen, kollegialischen, selbstständigen Bundesministeriums und ausdrückliche Statuierung der Ministerverantwortlichkeit. Abgeordneter v. Bennigsen wollte die Exekutivbefugnisse des Bundesrates unberührt lassen;[4] seine Amendements bezogen sich nur auf die Exekutivbefugnisse, die nach dem Entwurf den preussischen Staatsministern zustanden. Da aber bei den Debatten im Reichstage, besonders von dem Abgeordneten Schulze, darauf hingewiesen wurde, dass es misslich sei, eine einzige Person für das gesamte Gebiet der Bundesverwaltung verantwortlich zu machen, so zog der Abgeordnete v. Bennigsen seine ursprünglichen, hierauf bezüglichen Anträge wieder zurück und stellte statt derselben die Amendements, den zweiten Satz des Artikels 18 zu streichen und an Stelle desselben einen besonderen Artikel 19 einzuschalten, des Inhaltes, dass der Bundeskanzler oder einer der vom Präsidium ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums gegenzeichnen und dadurch die Verantwortlichkeit übernehmen solle; das zur Geltendmachung derselben einzuschaltende Verfahren sollte durch ein später zu erlassendes besonderes Gesetz geregelt werden.

[3]) Cf. Bezold I, SS. 670ff; 713ff. Anlagen 1867 Nr. 17, Ziffer 2, 3, S. 42; Nr. 23, S. 47; Nr. 30, S. 49/50; Nr. 43, S. 55; Nr. 48, S. 56.

[4]) Cf. Sten. Ber., S. 387, Sp. 2.

Ein weiteres Amendement v. Bennigsen's forderte Einschaltung der Worte »des Bundesrats« hinter den Worten »Leitung der Geschäfte» im a. 16; dies wurde verworfen, und statt dessen zu a. 16 ein Antrag des Grafen Bethusy-Huc angenommen, der den Inhalt des Artikels 12 der ursprünglichen Regierungsvorlage völlig, reproduzierte.[5] Das erste Amendement v. Bennigsen's wurde, bis auf den zweiten Satz, angenommen, nachdem er vor der Abstimmung darüber den Zusatz »oder eines der vom Präsidium ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige« hatte fallen lassen, da die verbündeten Regierungen auf das entschiedenste dieser Forderung widersprachen.[6]

Durch Aufnahme der Verantwortlichkeitsklausel wurde die Stellung des Bundeskanzlers wesentlich geändert und ihm der Charakter eines Bundesministers aufgeprägt; damit trat er aus der Umschliessung des preussischen Staatsrechts heraus und stieg zum Bundesbeamten in leitender Stellung auf.[7]

Fürst Bismarck selbst hat diese Veränderung in der Stellung des Kanzlers, gelegentlich der Beratung des Stellvertretungsgesetzes im Reichstage, folgendermassen treffend gewürdigt:[8]

---

[5]) Cf. Anlagen 1867, Nr. 51, S. 58. Sten. Ber., SS. 399/400.

[6]) Cf. Reden des Grafen Bismarck, Sten. Ber., SS. 376, 377, 393 Sp. 2, 397 Sp. 2.

[7]) Cf. Hänel, Studien, S. 19ff. Preuss, S. 433ff.

[8]) Cf. Rede des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878, Sten. Ber., S. 342, Sp. 2.

»Als der Verfassungsentwurf für den norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributionen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute im Artikel 17 der Verfassung befindet, zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Mass hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte, und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte. Nun wurde durch den Artikel 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers, und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preussischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben. Darauf trat auch die von mir sofort anerkannte Notwendigkeit ein, dass der Reichskanzler und der preussische Ministerpräsident ein und dieselbe Person sein müssten.«

Weder die verbündeten Regierungen noch der Reichstag haben damals die volle Tragweite der vom Reichstag vorgenommenen Abänderung des Verfassungsentwurfs genügend gewürdigt und seine Rückwirkung auf die gesamte Tendenz der Verfassung erkannt. Ist doch bei den Verhandlungen im Reichstage über die vom Abgeordneten v. Bennigsen gestellten Amendements

die Frage ganz unerörtert geblieben, ob durch dieselben zugleich die Stellung, die der Bundeskanzler nach dem Verfassungsentwurf bereits als preussischer Bevollmächtigter im Bundesrat hatte, geändert wurde. Man kann darauf wohl nun mit »nein« antworten, da die genannten Anträge lediglich die den preussischen Staatsministern neben dem Bundesrat in Bundessachen zustehenden Befugnisse auf besondere Bundesbeamte übertragen, die Befugnisse des preussischen Bundesratsbevollmächtigten innerhalb des Bundes also unberührt lassen wollten.[9]

Während Artikel 12 des Entwurfs vom Reichstag gänzlich abgelehnt wurde, gingen die Artikel 16 und 18 in der vom Reichstag festgestellten Form, als Artikel 15 und 17, in die Verfassung des Norddeutschen Bundes und später, mit einigen redaktionellen Änderungen, in die Reichsverfassung über.

Nach der oben wiedergegebenen Entstehungsgeschichte der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung nimmt also der Reichskanzler eine Doppelstellung ein, mit zwei, theoretisch scharf zu sondernden Wirkungskreisen. Einmal übt der Kanzler Funktionen im Bundesrat und als Organ desselben auch nach aussen aus; dies ist das ursprüngliche, dem Verfassungsentwurf der verbündeten Regierungen entstammende Element des Reichskanzlerbegriffs. Das andere umfasst die Funktionen des Kanzlers als leitenden und konsti-

[9]) Cf. Rede des Abgeord. v. Bennigsen, Sten. Ber., S. 387, Sp. 2.

tutionell verantwortlichen Reichsministers und ist ihm erst durch den konstituierenden Reichst worden. Während der Reichskanzler also nur Präsidialgesandter war, ist er heute ausserde gleich de jure leitender Reichsminister und de auch noch preussischer Ministerpräsident.[10]

Bei Betrachtung dieser Funktionen im Einzelnen ergeben sich zahlreiche Kontroversen, auf die wir im weiteren Verlauf dieser Abhandlung näher zu sprechen kommen werden.

[10]) Cf. Schulze, D.St.R., S. 680 ff.

Erster Abschnitt.

Die Funktionen des Reichskanzlers.

Kapitel I.

Die Stellung im Bundesrat.

Der Reichskanzler als Bundesratsbevollmächtigter Preussens.

§ 3.

Der Reichskanzler ist nach a. 15 R.V. Abs. 1 der Vorsitzende des Bundesrats, und zwar bei dessen legislativen und exekutiven Geschäften. Ob er diesen Vorsitz aber als Reichsminister oder als Vertreter Preussens zum Bundesrat führt, ob er überhaupt Bundesratsmitglied, und wenn ja, ob ein stimmführendes, ob er gerade Preussens Bevollmächtigter zum Bundesrat sein muss, das alles sind äusserst umstrittene Punkte.

Die herrschende, und m. E. einzig richtige Meinung geht dahin, dass der Kanzler den Vorsitz im Bundesrat vermöge seiner Eigenschaft als preussischer Bevollmächtigter führe, und dass er deshalb mit Rechtsnotwendigkeit preussisches Bundesratsmitglied sein müsse. Das ergiebt sich schon aus a. 15 II. R.V., wie könnte sich

der Reichskanzler, wenn er nicht selbst Bundesratsmitglied wäre, sonst durch jedes »andere« Mitglied des Bundesrates vertreten lassen? Mitglieder können aber nur Bevollmächtigte eines Bundesstaates sein, und dass dieser Bundesstaat für den Reichskanzler Preussen ist, ist selbstverständlich; wäre dies nicht der Fall, so könnte er z. B. von seinem Bundesstaate seines Amtes als Bevollmächtigter enthoben und abberufen werden, während der Kaiser ihn in seinem Amte als Reichskanzler belassen würde; und das stände in Widerspruch mit a. 15 der Reichsverfassung.[1]

Da ferner der Reichskanzler nach a. 15 R.V. den Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte hat, der Vorsitz aber ein Ausfluss der Preussen als Präsidialmacht zustehenden Befugnisse ist, so muss der Reichskanzler preussischer Bundesratsbevollmächtigter sein.

Dieser Ansicht schliessen sich, mit geringen Abweichungen unter einander, beispielsweise an: Laband (Marq.), S. 49: »Da nur der König von Preussen und nicht der Kaiser als solcher Bundesratsmitglieder ernennen kann.« Haenel, Studien II, S. 26ff: »Da Preussens Stimme die »Präsidialstimme« ist, die auch in den Artikeln 5, 7, 37 R.V. Erwähnung findet; der Reichskanzler braucht also nur insoweit Mitglied des Bundesrates zu sein, als er den Vorsitz führt, nicht stimmberechtigt. Die Präsidialstimme ist identisch mit der Leitung der Verhandlung.« Hiergegen sagt Hensel,

[1]) Cf. Laband I, S. 254, Anm. 2; S. 351. Meyer, S. 415ff.

S. 10ff. mit Recht, dass die »Präsidialstimme« nicht eine einzelne ist, sondern die 17 preussischen umfasst, d. h. dass die 29 Stimmen im Bundesrat den Ausschlag geben, unter denen sich die preussischen befinden.[2]

Zorn I, SS. 160ff., 252; Kommentar, ad.: a. 15 Nr. 1: »Es ist zwar nicht expressis verbis von der Reichsverfassung vorgeschrieben, dass der Reichskanzler überhaupt Bundesratsbevollmächtigter sein muss, aber von ihr vorausgesetzt, da sonst die Artikel 9 und 15 R.V. inkongruent wären.«[3]

[2]) Ähnlich: Laband I, S. 209: »Die »Präsidialstimme« bezieht sich nicht auf den Bundesrat, sondern auf den Bund!«

[3]) Zu demselben Resultat wie die angeführten kommen auch folgende Schriftsteller: Fischer, S. 143ff. Grassmann, S. 331ff. Held, S. 177. Kirchenheim, S. 312. Martitz, S. 42. Preuss, SS. 433, 445/446. Proebst, ad: a. 15, Nr. 3. Pistorius, S. 202ff. Riedel, S. 42. Rönne, (Preussen) II, § 175, S. 517. Rosenberg, SS. 9, 11ff. Thudichum, Verfassung, S. 130. (Von Haenel, Studien II, S. 26 zu Unrecht für die gegenteilige Ansicht citiert!) Schulze II, § 268, S. 91; Preussen, S. 801: »Sonst könnte der Reichskanzler gar nicht im Schosse des Bundesrates erscheinen, noch weniger mitstimmen und beschliessen.« Westerkamp, SS. 99/100: »Er ist einer der 17 preussischen Bevollmächtigten!« Arndt, Kommentar, ad: a. 15, Nr. 1: »Aber nicht ist nötig, dass er auch die preussische Stimme führe!« Ebenso: Seydel, Kommentar, ad: a. 15, S. 169; Seydel, Krit., S. 270ff. Hiersemenzel, S. 64: »Es folgt nicht aus a. 15 R.V., da der Kaiser als solcher am Bundesrate nicht beteiligt ist, sondern nur die Einzelstaaten, muss aber aus der Natur der Sache und dem Wortlaut des Absatz II: »jedes andere Mitglied« gefolgert werden.« Kliemke, S. 22: »Er muss wenigstens Bundesratsmitglied sein;

Von Vertretern der entgegengesetzten Ansicht wird dafür, dass der Reichskanzler nicht preussischer Bundesratsbevollmächtigter zu sein brauche, z. T. angeführt, dass in dem Verzeichnis der Bundesratsbevollmächtigten vom 10. August 1867 der damalige Kanzler v. Bismarck nicht miterwähnt sei. Dagegen ist aber zu sagen, dass einmal Bismarck faktisch s. Zt. sogar die preussische Stimme »geführt« hat, und dass er ferner bei der Aufzählung der Bundesratsbevollmächtigten nur deshalb nicht aufgeführt ist, weil er durch die Ernennung zum Bundeskanzler eben selbstverständlich auch preussischer Bundesratsbevollmächtigter geworden war.[4]

Die Gegner der herrschenden Meinung halten das Recht, den Bundesratsvorsitzenden zu ernennen, nicht für ein preussisches, sondern für ein kaiserliches Recht;[5] daraus folgert Hensel, S. 10ff.: »Also braucht der Reichskanzler überhaupt nicht Mitglied des Bundesrats, d. h. Bundesratsbevollmächtigter eines Bundesstaates zu sein.[6] Er beruft sich dabei auf Bismarck selbst, der allerdings in der Reichstagssitzung vom 15. März 1877 sich folgendermassen äusserte:[7] »Der Reichskanzler

ob gerade preussisches, ist nicht gesagt; umgekehrt verbietet aber kein Rechtsgrund, dass immer der preussische Vertreter im Bundesrate zum Reichskanzler ernannt wird.« Ebenso Auerbach, S. 107ff: »Er braucht nicht auf die Reichsverfassung vereidigt zu werden!«

[4]) Cf. Seydel, Keit., S. 273.

[5]) Dies tut auch Grassmann, S. 331ff., allerdings ohne die Konsequenzen zu ziehen, die sich daraus ergeben!

[6]) S. 15 a. a. O. lehnt Hensel dann freilich alle Konsequenzen daraus ausdrücklich ab.

[7]) Cf. Gedanken und Erinnerungen, S. 307.

braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrates zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz und, so weit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, dass er nicht Mitglied wäre.«

Und an anderer Stelle: »Nur, wenn er, wie bisher faktisch zugleich Träger eines preussischen Mandats zum Bundesrat ist, darf der Reichskanzler nach dem Wortlaut der Reichsverfassung an den Reichstagsdebatten persönlich teilnehmen, dort stets erscheinen und muss auf sein Verlangen jeder Zeit gehört werden. Als Reichskanzler hat er dies Recht nicht.[8] Wenn also weder der König von Preussen noch ein anderes Bundesglied ihm Vollmacht für den Bundesrat giebt, hat er keine verfassungsmässige Legitimation zum Erscheinen im Reichstag. Er führt dann den Bundesratsvorsitz,[9] aber ohne Votum, und die preussischen Bundesratsbevollmächtigten ständen ihm ebenso unabhängig gegenüber, wie die anderer Bundesstaaten.«

Der Wortlaut der Artiket 15 und 17 R.V. scheint allerdings den Anhängern dieser Theorie in gewisser Weise Recht zu geben; aber sie ignorieren die durch die geschichtliche Entwicklung gegebenen Tatsachen und gelangen so zu einseitig-doktrinären Konsequenzen.[10] Im übrigen ist die Frage ohne praktisches Interesse, da es tatsächlich ziemlich gleichgültig ist, ob der Reichs-

---

[8]) Cf. R.V. a. 9.
[9]) Cf. R.V. a. 15.
[10]) Cf. Seydel, Krit., S. 270 ff.

kanzler die Reichsverwaltung auf Grund des Artikels 15 oder 17 leitet.

Wie sich die verbündeten Regierungen im Jahre 1867 das Verhältnis zwischen Kanzler und Bundesrat gedacht haben, ergiebt sich deutlich aus Artikel 12 des Verfassungsentwurfs, der zwar infolge eigenartiger Umstände vom Reichstage verworfen, aber in a. 16 des Entwurfs fast wörtlich wieder aufgenommen, durch die Amondements v. Benningsen's nicht berührt und als a. 15 Abs. 1 in die Bundesverfassung übergegangen ist. Danach aber hatte man das Bundesratspräsidium als Vorrecht des Hegemonialstaates Preussen aufgefasst, etwa als Korrelat zu dem mit der »Krone Preussen« verbundenen Bundespräsidium.[11] Natürlich bezog sich der »Vorsitz« nicht nur auf die Leitung der Verhandlungen, und was damit zusammenhängt; das ist die minder wichtige Betätigung des Präsidiums; dazu hätte es nicht der Schaffung eines ständigen Vorsitzenden mit einem besonderen Titel bedurft. Vielmehr sollte für den Bundesrat, mit Rücksicht auf seine umfangreichen laufenden Geschäfte, von der preussischen Regierung, im Wege besonderer Ernennung zum Bundeskanzler, einer ihrer Bevollmächtigten zum ständigen Bundesratsbevoltmächtigten bestellt werden, damit er auch die ausserhalb der Sitzungen liegende Leitung der Geschäfte besorge. Wenn nun auch nach der vom Reichstag des norddeutschen Bundes angenommenen Verfassung der Bundeskanzler nicht mehr preussischer Bevollmächtigter als solcher, sondern kaiserlicher Be-

[11]) Cf. ähnlich Laband I, S. 240ff. Ca. Hänel, S. 31.

amter ist, so ist doch, trotz der Erhebung des Bundeskanzlers vom blossen Präsidialgesandten zum leitenden Bundes- und Reichsminister, seine Stellung im Bundesrate unberührt geblieben und die ausschlaggebende Stimme im Bundesrat nicht zu einer kaiserlichen geworden, sondern nach wie vor die preussische. Wenn sie trotzdem noch weiter die »Präsidialstimme« genannt wird,[12] so muss der Bundesratspräsident in irgend einer organischen Verbindung mit der Führung der preussischen Stimme stehen, muss also der Reichskanzler Bundesratspräsident und zugleich preussischer Bevollmächtigter, als solcher also auch stimmberechtigtes Bundesratsmitglied sein. Die Ernennung durch den Kaiser zum Reichskanzler schliesst also die zum Bundesratspräsidenten in sich, und der Kaiser ist als König von Preussen verfassungsmässig verpflichtet, den Reichskanzler und Bundesratspräsidenten zum preussischen Bevollmächtigten zu ernennen.[13] Wenn der Kaiser als solcher nun auch keine Stimme im Bundesrat hat, sondern nur votum consultativum durch den Vorsitzenden, so übt er doch immerhin eine besondere Einwirkung auf die Zusammensetzung des Bundesrats eben durch das Recht aus, in der Person des Reichskanzlers, also eines kaiserlichen Beamten, den Vorsitzenden zu ernennen.

Materiell sind nun der damalige Bundes- und der heutige Reichskanzler vollkommen identisch. Der

---

[12]) Cf. Hänel, Studien S. 128.

[13]) Cf. Meyer, § 124, Nr. 6. Preuss, S. 433. Fischer, S. 143ff.

Reichskanzler ist folglich auch noch heute bezüglich seiner Funktionen im Bundesrat genau dasselbe, was der Bundeskanzler des Entwurfs war, — der stimmführende Bevollmächtigte Preussens.

Als Vertreter Preussens im Bundesrat ist der Reichskanzler preussischer Staatsbeamter.[14] In dieser Eigenschaft wird er vom König von Preussen ernannt und abberufen, ist diesem und der preussischen Volksvertretung nach Massgabe des preussischen Staatsrechts für seine darauf bezügliche Tätigkeit verantwortlich und hat die Rechte des preussischen Staates wahrzunehmen. Die Rechte Preussens im Bundesrat sind doppelter Natur, z. T. Mitgliedschaftsrechte, z. T. besondere Vorrechte, — Präsidialbefugnisse. Dementsprechend ist der Reichskanzler sowohl Mitglied als Vorsitzender desselben, wie wir bereits gesehen haben. Theoretisch sind diese beiden Stellungen scharf von einander zu scheiden, und ihre Vereinigung in der Person des Reichskanzlers ist ähnlich zu beurteilen, wie auf der anderen Seite die Verbindung des Bundesratspräsidiums mit der Reichsministerschaft. Wir haben auch hier eine kraft Rechtsnotwendigkeit bestehende Realunion, keine blosse Personalunion, wie sich aus der obigen historischen Entwicklung ergiebt.[15]

Als Mitglied hat der Reichskanzler die preussische Stimme im Bundesrat zu führen und die preu-

[14]) Cf. Dainert, S. 11. Rosenberg, S. 9. Ca. Laband I, SS. 325, 213. Aber ohne Motivierung!

[15]) Cf. Hänel, Studien, S. 24 ff.; Dainert, S. 10 ff.; Ca. Hensel, S. 10 ff.

ssischen Interessen im Reichstage zu vertreten, er stets erscheinen kann[16] und jeder Zeit auf sein Verlangen gehört werden muss, um die Ansichten der preussischen Regierung darzulegen, selbst wenn dieselben von der Majorität des Bundesrates nicht adoptiert sind.[17] An die ihm von der preussischen Regierung erteilten Instruktionen ist er gebunden und nimmt rechtlich etwa die Stellung eines »primus inter pares«, d. h. »ersten Bevollmächtigten« ein.[18] Er ist also mit Rechtsnotwendigkeit auch »erster« Bevollmächtigter Preussens zum Bundesrat. Meyer, S. 415ff. nennt ihn den »regelmässig stimmführenden Vertreter Preussens im Bundesrat.«

Ich möchte mich aber hier mit Dainert, S. 11 für die Bezeihnung »erster Bevollmächtigter« entscheiden, da der Kanzler, ebenso wie die »stimmführenden« Vertreter der übrigen grösseren Gliedstaaten, an vielen Bundesratssitzungen überhaupt nicht teilnimmt und daher die Stimmabgabe nur selten persönlich bewirken kann.[19] Die Entscheidung darüber, wer im Einzelfall die preussische Stimme abgeben soll, ist ein Internum der preussischen Regierung.

Aus der Eigenschaft als Mitglied des Bundesrates ergiebt sich auch die Unmöglichkeit der an und für sich durchaus denkbaren Wahl des Reichskanzlers zum Reichstagsabgeordneten.[20] Er müsste, wenn er eine

[16]) Cf. Thudichum, Holtzendorff, S. 26 ff.
[17]) Cf. Gedanken u. Erinnerungen, S. 307, R.V. a. 9.
[18]) Cf. Rev. Gesch. O. § 3.
[19]) Cf. Laband, S. 259[5]; Zorn, I, S. 143; Kliemke, S. 22ff.
[20]) Cf. R.V. a. 9.

entsprechende Wahl annehmen wollte, aus dem Bundesrate ausscheiden; und das wieder könnte er nur tun, wenn er zugleich seine Entlassung als Reichskanzler nimmt, da er ja, wie wir gesehen haben, als Reichskanzler notwendig Bundesratsmitglied sein muss.[21]

Der Reichskanzler als Bundesratspräsident.

§ 4.

Weit umfangreicher und wichtiger sind die Präsidialgeschäfte des Reichskanzlers, die sich teils aus der allgemeinen Bestimmung des Artikels 15 der Verfassung, teils aus den besonderen Vorschriften der revidierten Geschäftsordnung vom 26. April 1880 ergeben. Wie oben schon angedeutet, sind hierbei von den mit der Vorsitzführung in den Sitzungen verbundenen Funktionen die weit wichtigeren Präsidialgeschäfte ausserhalb der Sitzungen wohl zu unterscheiden. Qua Vorsitzender führt der Reichskanzler natürlich keine Stimme im Bundesrat und steht den übrigen stimmberechtigten Bundesratsmitgliedern gegenüber.[1] Als Präsident führt der Reichskanzler Geschäfte des Reiches; denn gerade darin, dass die Wahrnehmung solcher Reichsgeschäfte in erster Linie dem preussischen Bevollmächtigten vorbehalten ist, besteht das Vorrecht des Hegemonialstaates Preussen. Als Vorsitzender hat

[21]) Cf. Laband, (Marq.), S. 54. Seydel, Kommentar, S. 336.

[1]) So richtig: Hänel!

der Reichskanzler die Sitzungen enzuberaumen, ihre Tagesordnung festzusetzen und jeden Bevollmächtigten unter Angabe von Zeit, Ort und Gegenstand der Beratung schriftlich dazu einzuladen.[2] Er hat die Sitzungen zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen, so wie die Beratungen und Abstimmungen zu leiten und zu beaufsichtigen und das Wort zu erteilen. Etwaige Anträge der Mitglieder hat er entgegenzunehmen und zur Diskussion zu stellen; bei den Abstimmungen hat er das Resultat zu ermitteln und zu verkünden und das darüber gefasste Protokoll zu unterzeichnen.[3] An ihn gelangen die Mitteilungen des Reichstages,[4] dem R.V. a. 23 das Recht giebt, an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrat oder Reichskanzler zu überwiesen, sowie die Mitteilungen und materiellen Aufträge der Landesregierungen; er hat alle diese Eingänge auf die nächste Tagesordnung zu setzen. Er hat das unbedingte Vorschlagsrecht des vom Bundesrat zu wählenden Protokollführers. »Verbehaltlich nachfolgender Beschlussnahme des Bundesrates kann er verfügen, dass bestimmte, von demselben gefasste Beschlüsse, getroffene Anordnungen, etc. . . . geheim zu halten seien, und dass auch die darauf bezüglichen Drucksachen die Bezeichnung »geheim« erhalten sollen.[5] Wie jeder Präsident eines Kollegiums, hat er die Vertretung des Bundesrates nach aussen, wenn auch die Geschäftsordnung

[2]) Cf. R.G.O., § 13.
[3]) Cf. R.G.O., § 24.
[4]) Cf. R.G.O., § 8.
[5]) Cf. R.G.O., § 26.

hierüber nichts bestimmt; er bringt die Ernennung der Bundesratsbevollmächtigten durch das Reichsgesetzblatt[6] zur öffentlichen Kenntnis. Er hat ferner den Geschäftsverkehr mit dem Reichstage, den Reichsbehörden und den Einzelstaaten zu vermitteln, die an den Bundesrat gerichteten Eingaben in Empfang zu nehmen und sie, sofern sie »unzweifelhaft nicht zum Geschäftskreise des Bundesrates gehören, sofort selbst in geeigneter Weise zu erledigen«, ferner »Beschwerden, aus denen nicht erhellt, dass der gesetzliche Instanzenzug gewahrt ist, zur Zeit abzuweisen.«[7] Die vom Bundesrat ausgehenden Schriftstücke, wie gefasste Beschlüsse, Verfügungen, Entscheidungen u. s. w. hat er mit seiner Unterschrift auszufertigen und die zur Ausführung derselben erforderlichen Verfügungen zu treffen, d. h. sie an die zuständige Vollzugsbehörde zu übermitteln, resp. sie in gewissen Fällen selbst zu vollziehen.[8] Keine selbstständige Mitwirkung hat er bei der Gesetzgebung! Aber da er als Vertreter Preussens durch siebzehn Stimmen im Bundesrat eine Verfassungsänderung hindern kann und bei wichtigen Fällen ein »Veto« hat, so ist

---

[6]) Durch Verordnung vom 26. VII. 1867 ist für den Norddeutschen Bund das »Bundesgesetzblatt« eingeführt, das von Nr. 19 des Jahrgangs 1871 ab den Titel »Reichsgesetzblatt« führt, und dessen Herausgabe zufolge § 3 der Verordnung im Bureau und unter Verantwortung des Reichskanzlers erfolgt.

[7]) Cf. R.G.O. § 9.

[8]) Cf. R.G.O. § 27. Laband I, S. 608. Hänel, Studien, S. 89.

ihm doch eine gewisse Einwirkung auf die Reichsgesetzgebung eingeräumt.[9]

Ob er auch befugt ist, die formelle Legitimation der Bundesratsmitglieder zu prüfen,[10] erscheint zweifelhaft. Jedenfalls ist ihm dies Recht nicht durch ausdrückliche Bestimmung übertragen worden und kann andererseits als selbstverständliches Attribut des Vorsitzenden kaum betrachtet werden. Es ist also wohl anzunehmen, dass hierfür der Bundesrat allein kompetent ist.

Dass der Reichskanzler auch zugleich preussischer Minister oder gar Ministerpräsident sein muss, ist rechtlich jedenfalls keineswegs begründet und wird in der Litteratur auch nur ganz vereinzelt behauptet.[11]

Politisch ist es allerdings nötig, dass der Reichskanzler an den Beratungen des preussischen Staatsministeriums teilnimmt, namentlich zur Feststellung der Vorschriften, wie sich der preussische Bevollmächtigte im Bundesrat zu verhalten habe. Die Staatsrechts-

---

[9]) Cf. Auerbach, S. 107 ff.

[10]) Dieser Ansicht sind: Zorn I, S. 145; Laband, I, SS. 228, 254. Ca. Meyer, S. 390; Hensel, S. 12; Rosenberg, S. 11.

[11]) So Preuss, S. 446: »Personalunion beider Ämter ist staatsrechtliche Notwendigkeit!« Ca. Meyer, S. 415; Zorn, I, S. 253; Hiersemenzel, S. 64 ff: »Besonders braucht er nicht Preussischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu sein!« »Laband I, S. 335: »Die Bundesratsbevollmächtigten des einzelnen Staates brauchen nicht notwendig auch Beamte desselben zu sein; ja, die wachsende Geschäftslast verbietet sogar, dass der Reichskanzler in Wirklichkeit Chef eines preussischen Ministeriums ist!«

wissenschaft darf nun allerdings nicht Rücksicht darauf nehmen, was vom politischen Standpunkte aus tatsächlich notwendig ist, hat vielmehr, wie Hensel mit Recht hervorhebt, »nur formell juristische Gesichtspunkte im Auge zu behalten.« Wir wollen hier ja aber auch nur rein tatsächlich konstatieren, dass der Reichskanzler wegen seiner Stellung als höchster Beamter des Reiches eines Einflusses auf die preussischen Stimmen im Bundesrat und somit eines Sitzes im preussischen Staatsministerium nicht entbehren kann; denn die legislative Bedeutung des Reichskanzlers steht und fällt mit seiner Eigenschaft als Mitglied des preussischen Staatsministeriums.[12]

Ja, ein volles Einvernehmen zwischen Reichskanzleramt und Preussischen Staatsministerium kann erst dann vorwalten, wenn der Reichskanzler zugleich preussischer Ministerpräsident ist; denn nur so wird die Einheitlichkeit der preussischen und der Reichspolitik gewahrt, nur so kann er für den gleichmässigen und in gleicher Richtung sich bewegenden Gang der Gesetzgebung, wie aller Staatsgeschäfte, im Reiche und in Preussen sorgen. Preuss, S. 446 begründet seine Ansicht, dass der Reichskanzler auch rechtlich preussischer Ministerpräsident sein müsse, etwa so: »Wie der Kaiser als Monarch den Gliedstaatfürsten, so ist der Reichskanzler den Gliedstaatministerien übergeordnet. Wäre also der Reichskanzler nicht preussischer Ministerpräsident, so wäre er dem leitenden preussischen

[12]) Cf. Fischer, S. 143ff.

Minister gleichzeitig unter- und übergeordnet, was unmöglich ist!« Die Haltlosigkeit dieser Begründung liegt m. E. in dem ersten Satz, da man von einer eigentlichen »Überordnung des Reichskanzlers über die Gliedstaatministerien« doch nicht sprechen kann.

Eine andere Streitfrage besteht darüber, ob unter der »Leitung der Geschäfte« im a. 15. R. V. nur die Geschäfte des Bundesrats oder überhaupt der ganze, unglaublich grosse Geschäftskreis des Reichskanzlers zu verstehen ist. Die herrschende Meinung ist der ersten Ansicht, der auch ich mich anschliessen möchte.[13] Denn, wie wir oben in der Entstehungsgeschichte des Artikels 15 gesehen haben, kann sich derselben nur auf die Stellung des Kanzlers im Bundesrate beziehen. Aus der Ablehnung des Amendements v. Bennigsen, hinter den Worten »Leitung der Geschäfte« im a. 16 des Entwurfes »des Bundesrates« einzuschalten, kann nicht per argumentum e contrario die gegenteilige Ansicht gefolgert werden; das Amendement wurde vielmehr lediglich deshalb verworfen, weil es etwas Selbstverständliches

---

[13]) Cf. Meyer, S. 416; Hänel, Studien, S. 35: Zorn, I, S. 252; Laband I, S. 340 Nr. 1; Rosenberg, SS. 37, 44; Laband, (Marqu.) S. 60 Nr. 2; Seydel, Kommentar, ad.: a. 15; Schulze, D.St.R., II, S. 95; Seydel, Jahrbuch, S. 294; v. Rönne, D.St.R., 2. A., I, S. 292; Riedel, S. 42; Hauser, S. 73; Westerkamp, S. 99; Meyer, Grundzüge, S. 81; Preuss, S. 433; Hiersemenzel, S. 67; v. Pölzl, S. 618; Urteil des R.G. in Strafsachen, Bd. VII, S. 387; Dainert, S. 5.

und daher Überflüssiges forderte. Hensel[14] bezieht den a. 15 auf die Leitung der gesamten Reichsgeschäfte, auch der ministeriellen. Seine Theorie hat aber von Seiten Meyers (§ 135, S. 416, Note 5) eine so glänzende Widerlegung erfahren, dass ich hier nur darauf verweisen kann.

Kapitel II.

Die Stellung ausserhalb des Bundesrates.

Im Allgemeinen.

§ 5.

Ungleich wichtiger und interessanter als die Funktionen des Reichskanzlers innerhalb des Bundesrates sind diejenigen, welche ihm ausserhalb desselben zustehen. Hier ist der Reichskanzler das Organ, durch das der Kaiser die ihm innerhalb des Reiches zustehenden Befugnisse ausübt; er ist rechtlich Willenswerkzeug und Gehilfe des Kaisers, wenn auch tatsächlich alle Regierungsakte durch ihn gehen müssen.[1] Im deutschen Reich werden Gang und Richtung der Reichspolitik nicht durch die Beratung und Beschlüsse eines kollegialischen Ministerkonseils festgestellt, sondern liegen in der Hand eines einzigen, verantwortlichen,

---

[14]) Hensel, S. 2ff, 56/57. Derselben Ansicht Joël, S. 402ff: »Die herrschende Meinung hat nur scheinbar Recht, bei grammatischer Auslegung; aber die Entstehungsgeschichte ergiebt die Richtigkeit des Gegenteils!« v. Martitz, S. 49; v. Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878, Sten. Ber. SS. 342/343.

[1]) Cf. Fischer, S. 168 ff.

leitenden Staatsmannes, (etwa eines »Veziers«,[2] des Reichskanzlers. Angelegenheiten, die im Einzelstaat dem Ministerrate überwiesen werden, wie Vorbereitung von Gesetzen, Feststellung von Verordnungen, Verwaltungsangelegenheiten allgemeinerer Bedeutung, u. s. f. gehören im Reich vor den Bundesrat. Der Reichskanzler als verantwortlicher Reichsminister ist oberster Chef der Reichsverwaltung und auch oberste Reichsbehörde; alle Fäden der Reichsverwaltung laufen in seiner Hand zusammen. Da er aber natürlich nicht allen Teilen der umfassenden Reichsverwaltung persönlich vorstehen kann, so sind die einzelnen Gebiete besonderen Reichsämtern überwiesen, die ihm jedoch alle direkt oder indirekt unterstehen; sie bilden gewissermassen nur seine Bureaux.

Dieser Wirkungskreis des Kanzlers war dem Verfassungsentwurf überhaupt noch unbekannt, hatte zu Zeiten des Norddeutschen Bundes eine verhältnismässig noch geringe Bedeutung, hat aber seit Begründung des Reichs und infolge der dadurch herbeigeführten andauernden Fortentwicklung der Reichsgewalt und Vermehrung ihrer Aufgaben beständig an Umfang zugenommen, und ist so zum weitaus umfangreichsten und wichtigsten Teil der Funktionen des Reichskanzlers geworden. In der Reichsverfassung ist aber die Ministerialstellung des Reichskanzlers mehr angedeutet als geregelt; Inhalt und Umfang seiner Ministerialgewalt sind unbestimmt und unbegrenzt geblieben. Bezog sich

[2]) Cf. Hübler, S. 75 ff.

a. 15. R.V. auf die Stellung des Kanzlers im und zum Bundesrat, so findet seine Tätigkeit auf dem Gebiete der Reichsverwaltung ihre verfassungsmässige Grundlage ausschliesslich in a. 17; diese Theorie ist auch die herrschende, wie wir oben bei der Kontroverse über die Stellung des Kanzlers im Bundesrate gesehen haben, die mit dieser zusammenfällt.

Es giebt also nur einen Reichsminister und nicht mehrere, auf ihre Verantwortlichkeit sich berufende, Ansichten in der Reichsregierung. Der Kaiser kann demnach nicht zwischen verschiedene verantwortliche Meinungen gedrängt werden. Will der Reichskanzler die Verantwortung nicht übernehmen, so muss der Kaiser sich ihm anschliessen oder ihn entlassen.[3]

Die Vorzüge dieser Centralisierung der Reichsgewalt kennzeichnete Bismarck, als er sich im Reichstag gegen die Einführung verantwortlicher Bundesminister aussprach.[4]

Er ist gegen ein kollegialisches Bundesministerium, »weil für die vollziehende Gewalt, Einheit, Entschlossenheit, Heimlichkeit, Stabilität erforderlich, dies aber nur in einer Hand möglich sei, und weil durch Einführung eines Kollegiums die Verantwortlichkeit herabschwinde.« Eine dem Reichskanzler einigermassen analoge Stellung nimmt im Reich der Statthalter von Elsass-Lothringen ein, insofern als er in dem Reichsland ebenfalls kanzlerische Befugnisse ausübt. Hierauf stützen sich diejenigen, welche behaupten, dass der Reichskanzler nicht

[3]) Cf, Held, S. 176ff.
[4]) Cf. Held, S. 148ff.

der einzige Reichsminister sei. Auch der Satz, dass er allen Reichsbeamten übergeordnet und Chef aller Reichsbehörden sei, ist »cum grano salis« zu verstehen, indem nämlich die Reichsschuldenverwaltung, die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, die Reichsschuldenkommission und der Rechnungshof des Deutschen Reiches ihre Tätigkeit in völliger Unabhängigkeit von ihm ausüben.

Die gesamte oberste Leitung des Reiches liegt also in den Händen des Reichskanzlers; er hat im Deutschen Reich etwa die Stellung wie ein Gesamtministerium in anderen Staaten. Seine Kompetenz als Reichsminister deckt sich mit den Grenzen der kaiserlichen Prärogative. Er ist, wie bereits gesagt, höchster Verwaltungsbeamter, und in dieser Eigenschaft Reichsbeamter im Sinne des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873, so dass also alle Bestimmungen desselben auf ihn Anwendung finden.[5]

Als Reichsminister wird der Kanzler vom Kaiser mittels eigenhändig unterschriebener Mitteilung, ohne Gegenzeichnung, ernannt; in der Person hat der Kaiser völlig freie Wahl; er kann zum Reichskanzler machen, wen er will; der Betreffende braucht kein Examen gemacht zu haben. Ebenso kann der Kanzler jeder Zeit, ohne Angabe von Gründen, mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes zur Disposition gestellt oder pensioniert werden, er steht »ad nutum« des Kaisers; sonst wäre der Kaiser ganz in die Gewalt des Reichskanzlers gegeben, was dem Geiste der Reichsverfassung widerspräche. Umgekehrt kann natürlich auch

[5]) Cf. Meyer, S. 414/427; Hensel, S. 5 ff.

der Kanzler selbst, ohne dienstunfähig zu sein, jeder Zeit seine Entlassung fordern und hat nach zweijähriger Dienstzeit Pensionsanspruch.[6]) [7])

Die Stellung des Reichskanzlers ausserhalb des Bundesrates im Besonderen.

§ 6.

Bei den Regierungsakten des Kaisers hat der Reichskanzler mitzuwirken, indem er sie gegenzeichnet, — eine »condicio sine qua non« für die Gültigkeit derselben; durch diese Gegenzeichnung erklärt er seine Übereinstimmung mit dem Inhalt der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen.[1] Der Satz, dass der Kanzler unter der Autorität des Kaisers die oberste Leitung der Reichsverwaltung hat, soweit der Kaiser die Reichsregierung ausüben darf, erleidet eine gewisse Beschränkung durch das verfassungsmässige Recht des Bundesrates, Verwaltungsfunktionen auszuüben, und und durch die gesetzmässige Befugnis und Verpflichtung der Bundesstaaten, reichsrechtliche Normen durch ihre

---

[6]) Cf. R.B.G. §§ 25, 35; Arndt, Preuss. Verf., ad: a. 45; Kobner, S. 138ff.

[7]) Besondere Rechte, die dem Reichskanzler zustehen, sind: a) Er soll nicht als Schöffe oder Geschworener berufen werden; cf. G.V.G., §§. 34, 85. b) Er darf nur mit kaiserlicher Genehmigung ausserhalb seines Amtssitzes oder Aufenthaltes als Zeuge oder Sachverständiger vernommen werden; cf. CPO. §§ 347,367; St.P.O., §§ 49,72.

[1]) Cf. Loening, S. 74ff.; Kirchenheim, S. 311ff.

Organe ausführen zu lassen. Der Kaiser erteilt dem Reichskanzler Anweisungen zur Führung der Verwaltung; wann der Reichskanzler aber vorher die Genehmigung des Kaisers einzuholen hat, ist nicht bestimmt. Eine Aufzählung und Gruppierung der zahlreichen reichsministeriellen Funktionen des Kanzlers ist ohne wissenschaftliches Interesse. Hier sei nur kurz auf die Doppelstellung des Kanzlers in seiner Eigenschaft als Reichsminister hingewiesen.

Einmal ist er nämlich Gehülfe des Kaisers, soweit dieser die Reichsgeschäfte selbst führt. Soweit derselbe die zu seiner Kompetenz gehörigen Geschäfte nicht selbst erledigt, ist der Kanzler sein Vertreter; als solcher hat er die erforderlichen Regierungshandlungen allein wahrzunehmen, mit Ausnahme derjenigen, die infolge von gesetzlicher Bestimmung persönlich vom Kaiser erledigt werden müssen. In dieser Eigenschaft stellt der Reichskanzler z. B. Beamte an, erteilt den vom Kaiser ernannten Beamten ihre Kompetenz, so den Konsuln des Deutschen Reiches, erlässt konsularische Tarifbestimmungen und Postreglements, verteilt Gold für die Prägung der Reichsgoldmünzen an die deutschen Münzstätten, giebt Schatzanweisungen aus, bestimmt den Zinssatz u. s. w.[2]) Auch die Ausübung der Schutzgewalt in den Schutzgebieten steht ihm zu; er ist ermächtigt, polizeiliche und die Verwaltung betreffende Verordnungen zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu drei Monaten, Haft, Geld-

[2]) Cf. Held, S. 176 ff.

strafe und Konfiskation anzudrohen; die Ausübung dieser Befugnis kann er den Beamten des Schutzgebietes übertragen.[3]) Er führt ferner das Oberkommando über die ihm unterstellten Schutztruppen in Ostafrika, Südwestafrika und Kamerun.

Als Vertreter des Kaisers ist der Kanzler entweder sein Generalbevollmächtigter, als welcher er ohne besondere Spezialvollmacht im Namen des Kaisers Verhandlungen mit fremden Staaten, einem Bundesstaate oder Privatpersonen führt, Verträge schliesst, den Reichsfiskus verpflichtet und in Prozessen vertritt, Petitionen vom Reichstage, die der Regierung zur Berücksichtigung überwiesen sind, in Empfang nimmt und Verwaltungsverordnungen und -Verfügungen an die Reichsbehörden erlässt.

Oder er sorgt als Generalmandatar des Kaisers dafür, dass die übrigen Reichsorgane ihre Aufgaben erfüllen können, trifft die für ihren Zusammentritt nötigen Vorbereitungen, bringt die Bundesratsbeschlüsse namens des Kaisers an den Reichstag und legt über die Verwendung aller Reichseinnahmen dem Bundesrat und Reichstag alljährlich zur Entlastung Rechnung[4]), eine Pflicht, die in der norddeutschen Bundesverfassung dem Bundespräsidium zustand. Er schreibt die Matrikularbeiträge der einzelnen Bundesstaaten aus, gemäss a. 70. R. V. Auch die dem Kaiser gegenüber den einzelnen Bundesstaaten zustehenden Aufsichtsrechte hat er ge-

[3]) Cf. Reichsgesetz vom 10. September 1900 § 15 Abs. I u. II.

[4]) Cf. R.V. a. 72.

wissenhaft wahrzunehmen[5]. Hier ist aber wieder zu scheiden: Soweit die eigene, unmittelbare Verwaltung des Reiches sich erstreckt, ist der Reichskanzler höchste Verwaltungsinstanz; er trifft über die Führung der Regierungsgeschäfte die oberste Entscheidung, sei es durch generelle Instruktionen, oder durch spezielle Verfügungen und zwar regelmässig nach freiem Ermessen; nur in einigen Fällen[6] ist die Anhörung von Bundesratsausschüssen oder Behörden vorgeschrieben oder sogar die Zustimmung des Bundesrats bedingt.[7]

Dagegen ist bei den richterlichen und selbständigen Finanzbehörden des Reiches[8] jede Entscheidung von seiner Seite ausgeschlossen. Die Justizbehörden sind ihm nur untergeordnet, wie die Landesgerichte dem Justizminister.

Bei diesen Behörden sorgt der Kanzler nur für den notwendigen Personalbestand, die Geschäftsräume und sonstigen Bedürfnisse derselben.

---

[5]) Cf. Schubart, S. 81 ff.

[6]) So: a. 10 des Ges. v. 20. XII. 1875, betr. Abänderung des § 4 des Ges. über das Postwesen des Deutschen Reiches; § 2 des Ges. v. 10. VII. 1879 über die Konsulargerichtsbarkeit.

[7]) So: §§ 4, 207 KO.; § 6/II des Ges. v. 4. XII. 1871 betr. Ausprägung von Reichsgoldmünzen; a. 3, § 4 des Münzges. v. 9. VII. 1873; § 11 des Ges. v. 23. V. 1873, betr. die Gründung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds.

[8]) d. h. Rechnungshof des Deutschen Reiches und Reichsschuldenkommission. In gewissen Beziehungen ihnen gleichgestellt: Verwaltung des Reichsinvalidenfonds und Reichsschuldenverwaltung.

In Bezug auf die Militär- und Marineverwaltung ist der Kanzler Vertreter des Kaisers, nicht auch bezüglich des Oberbefehls. Er ist ferner oberste Verwaltungsinstanz, soweit die Militärverwaltung im Namen des Reiches, Aufsichtsbehörde, soweit sie im Namen eines Bundesstaates geführt wird.

Für das in eigener und unmittelbarer Verwaltung des Reichs befindliche »Reichsland« Elsass-Lothringen sind die Funktionen des Reichskanzlers am 1. X. 1879 durch § 2 des Ges. v. 4. VII. 1879, betr. die Verwaltung und Verfassung Elsass-Lothringens, auf den Statthalter übergegangen.

Soweit dagegen die Verwaltung den Einzelstaaten als Selbstverwaltungskörpern überlassen ist, bildet der Reichskanzler nur die überwachende Aufsichtsbehörde über die Ausführung der Reichsgesetze in den einzelnen Bundesstaaten. Direkte Anweisungen kann er den einzelstaatlichen Behörden nicht erteilen, da er nicht ihre vorgesetzte Dienst-, sondern nur eine koordinierte Kontrolbehörde ist.[9] Kommt die Regierung eines Bundesstaates seiner Aufforderung, von ihm konstatierte Mängel zu beseitigen, nicht nach, so muss er die Angelegenheit dem Bundesrat unterbreiten, der dann gemäss a. 7, Ziffer 3 R. V. entscheidet.

---

[9]) In einzelnen Fällen ist dieser Grundsatz allerdings durchbrochen, so z. B. § 12 des Ges. v. 7. IV. 1869, betr. die Massregeln gegen die Rinderpest; § 4 des. Ges. v. 23. VI. 1880, betr. die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen.

Eine besondere Besprechung erfordert endlich die Frage, ob der Reichskanzler auch bei seiner Entlassung, resp. bei der Neuernennung seines Nachfolgers mitzuwirken habe. An und für sich gehören zwar auch diese kaiserlichen Regierungsakte zu denen, die der Reichskanzler gemäss a. 17 RV. gegenzuzeichnen hat. Wie aber ist dies praktisch denkbar? Der abtretende Kanzler könnte berechtigte Bedenken haben, für die Wahl des Nachfolgers die Verantwortung zu übernehmen; der neue ist im Moment der Gegenzeichnung eben noch nicht Reichskanzler. Seine eigene Entlassung kann ein Kanzler auch nicht gegenzeichnen, da er ja in dem Augenblick schon nicht mehr Reichskanzler ist. Wie sollte ferner bei Ernennung des ersten Reichskanzlers die Kontrasignatur erfolgt sein? Dass etwa ein gerade vorhandener Stellvertreter des abtretenden Reichskanzlers die betreffende kaiserliche Verfügung gegenzeichnen könnte, geht auch nicht, da die Vollmacht des Stellvertreters mit dem Ausscheiden des Vollmachtgebers erlischt, ausserdem aber der Reichskanzler, gemäss § 3 des Stellvertretungsgesetzes, sich diese Amtshaltung gerade selbst hätte vorbehalten können. Es bleibt also nnr die Möglichkeit, dass hierfür keine reichsministerielle Deckung des Kaisers gegeben ist.[10]

[10]) Nur zur Ernennung Kontrasignatur nötig: cf. Hiersemenzel, S. 192ff; Kobner, S. 139: »Entlassung und Ernennung in einer Ordre, durch abtretenden Reichskanzler gegenzuzeichnen; Arndt, DStR., S. 680ff: »Durch Stellvertreter möglich!« Auch Entlassung muss der abtretende Kanzler zeichnen: cf. Dainert S. 38/39. Ca: Überhaupt keine Gegenzeichnung möglich und nötig: Cf. Fischer, S. 168 ff; Hensel S. 7.

Zweiter Abschnitt.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

§ 7.

Rechtliche Natur.

Der Satz des englichen Rechts »the king can do no wrong« ist in fast allen monarchischen Staaten durchgeführt. Auch im Deutschen Reiche soll der Kaiser frei von jeder Verantwortung sein. Um aber dem Volk für seine verfassungsmässige und rechtliche Handhabung der Herrschergewalt eine Garantie zu bieten, übernehmen die Minister der Landesherren in den Einzelstaaten die Verantwortung für deren Regierungshandlungen, und zwar ist die Möglichkeit, diese Verantwortlichkeit rechtlich zur Geltung zu bringen, in den einzelnen Staaten mehr oder minder zur Durchführung gelangt. Im Deutschen Reich ist der Reichskanzler also wie gesagt der einzige Beamte, der eine den Ministern der Einzel-

staaten analoge Stellung einnimmt und einer entsprechenden Verantwortlichkeit unterliegt.

Bevor wir über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Einzelnen sprechen, vernotwendigt es sich, einige allgemeine Betrachtungen vorauszuschicken. Es besteht nämlich ein grosser Streit darüber, welcher Natur die Verantwortlichkeit sei, ob »konstitutionell«, »rechtlich«, »juristisch«, »moralisch«, »politisch«, »parlamentarisch«, »historisch» »disziplinär« u. s. f.

Zwei Hauptarten sind bei der Untersuchung über die rechtliche Natur der Verantwortlichkeit zunächst zu unterscheiden; das ist einmal die disziplinäre und gerichtliche Verantwortlichkeit jedes Beamten; und zwar die disziplinäre für die Gesetzmässigkeit seiner amtlichen Handlung gegenüber seinem Vorgesetzten, in letzter Instanz dem Monarchen, wie dies hinsichtlich der Reichsbeamten ausdrücklich im § 13 des Reichsbeamtengesetzes ausgesprochen ist; und die gerichtliche, indem die Beamten wegen widerrechtlicher Handlungen oder Unterlassungen vor den Zivilgerichten privatrechtlich belangt,[1]) oder, wenn sie sich eines gemeinen oder eines Amtsverbrechens schuldig gemacht haben, vor ein Strafgericht gestellt werden können.[2]) Davon ist wohl zu trennen die Verantwortlichkeit der obersten Beamten, der Minister, die, ausser gegenüber dem Monarchen, auch der Volksvertretung gegenüber besteht; bei dieser unterscheidet man wieder eine rechtliche

[1]) Cf. BGB., §§ 839/841.
[2]) Cf. St. GB. §§ 331/359.

juristische) und eine politische oder parlamentarische. Unter letzterer versteht man die Pflicht des Ministers, die politische Zweckmässigkeit seiner Massregeln vor dem Parlament zu vertreten; sie erstreckt sich auf die gesamte Tätigkeit des Ministers, insbesondere auf die von ihm eingebrachten Gesetzesvorlagen, ist aber nur Gegenstand politischer und parlamentarischer Praxis. Für das Staatsrecht hat nur die rechtliche Verantwortlichkeit Bedeutung, und zwar die staatsrechtliche, sog. »konstitutionelle«; sie erstreckt sich darauf, dass die eigenen Handlungen des Ministers und die von ihm kontrasignierten Akte seines Monarchen sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen, dass sie beim Reichskanzler der Reichsverfassung, den Reichsgesetzen und eventuell den Bundesratsbeschlüssen, wo dieser Kompetenz hat, entsprechen. Nur die konstitutionelle Verantwortlichkeit ist die Ministerverantwortlichkeit im engeren Sinne; sie enthält im Prinzip das Recht der Volksvertretung, die Minister wegen Verfassungsverletzung, Bestechung, Verrat, Erpressung, Missbrauch der Amtsgewalt u. s. w. bei einem besonderen Staatsgerichtshof anzuklagen.

Was nun den Reichskanzler betrifft, so ist er natürlich zunächst für sein Verhalten in und ausser dem Amte wie jeder andere Reichsbeamte verantwortlich, gemäss §§ 10, 13 des Gesetzes v. 31. März 1873, betr. die Rechtsverhältnisse der Beamten. Bezüglich seiner Stellung als preussischer Bundesratsbevollmächtigter gelten für ihn genau dieselben Vorschriften, wie für preussische Staatsbeamte überhaupt,[3] nur dass dann an

[3]) D. h. er ist dem preussischen Landtag oder dem Ministerium, wenn er ihm nicht selbst angehört, verantwortlich! Cf. Kirchenheim, S. 311 ff.

seiner Stelle der Kaiser die sonst ihm durch das RBG. übertragene Disziplinar-Befugnisse auszuüben hat, entsprechend CPO., § 382 und StPO., § 49.

Ausser dieser allgemeinen Beamtenverantwortlichkeit trifft den Reichskanzler aber auch die besondere »konstitutionelle« der Minister, wie sie ihm durch a. 17 RV. zugewiesen ist.[4]

Wenn Meyer, S. 416 behauptet, der Reichskanzler sei nicht der einzige verantwortliche Reichsbeamte, da jeder Reichsbeamte die Verantwortlichkeit für die Gesetzmässigkeit seiner Handlungen trage, so verkennt[5] er, obwohl er dies bestreitet, doch den staatsrechtlichen Begriff der Verantwortlichkeit. Denn, wenn auch natürlich Meyer zuzugeben ist, dass jeder Reichsbeamte verantwortlich ist, so liegt doch das Wesen der exzeptionellen Stellung des Kanzlers gerade in dem Verhältnis zu den anderen Reichsbeamten, eben in dieser Ministerverantwortlichkeit, die im Reiche niemand ausser ihm hat.[6]

Der Rechtscharakter ist ihr zwar vielfach abgesprochen und behauptet worden, es könne sich hier auch nur um die gewöhnliche Beamtenverantwortlichkeit handeln, weil weder durch die Verfassung, noch

---

[4]) Ca. Gedanken und Erinnerungen, S. 307: »Der Reichskanzler ist für das gesamte Verhalten der Regierung nur dann verantwortlich, wenn er die kaiserlichen Übersendungsschreiben, durch welche Vorlagen der verbündeten Regierungen an den Reichstag gelangen, durch Verweigerung der Gegenzeichnung inhibieren darf.« cf. a. 16. RV.

[5]) Cf. Laband (Marq.), S. 62 ff.

[6]) Cf. Zorn I, S. 160 ff: »Der einzige verantwortliche Reichsminister!«

durch ein besonders ergangenes Gesetz die Möglichkeit gegeben sei, dieselbe zu realisieren[7] und ein tatsächliches Anklageverfahren gegen den Reichskanzler einzuleiten.[8]

Dieser Grund ist aber m. E. durchaus nicht stichhaltig, da die Erzwingbarkeit kein Essentiale des Rechtsbegriffs ist; es giebt auch unerzwingbares Recht. Die Ministeranklage ist von der Ministerverantwortlichkeit wohl zu trennen.[9]

Wenn andere[10] diese Verantwortlichkeit nur als »moralische«, d. h. gegenüber dem eigenen Gewissen, oder als »historische«, d. h. gegenüber der Nachwelt, oder gar als »Phrase« bezeichnen,[11] so ist dagegen einzuwenden,

---

[7]) Cf. Hensel, S. 54: »Also nur dem Kaiser verantwortlich!« v. Martitz, S. 140: »Absurd, einer einzelnen Person die rechtliche Verantwortlichkeit für alles aufzubürden, was in den verschiedenen Departements der Regierung geschieht.« Pistorius, S. 202 ff: »Da auch nicht gesagt ist, wegen welcher Rechtverletzung sie stattfinden soll!«

[8]) Cf. Arndt, Preuss. Verf., ad: a. 61: »Das dort vorbehaltene Gesetz ist noch nicht ergangen.« Durchgeführt ist die Ministeranklage nur in der bayrischen Verfassung.

[9]) Cf. Preuss, S. 435.

[10]) Cf. Sybel, S. 90: »Nur Beurteilung durch öffentliche Meinung und Geschichte;« Joël, S. 402 ff; Hiersemenzel, S. 79: »Verweigerung der Decharge ist blosse Rüge«.

[11]) Cf. Seydel, Komm., 1. A. S. 129; Hensel, S. 54. In der 2. A. seines Kommentars hält Seydel dann allerdings selbst diesen Ausdruck für zu weitgehend.

dass es dazu wirklich nicht erst der ausdrücklichen Statuierung durch die Verfassung bedurft hätte. Die Verfassung ist ein Gesetz, und »was in der Verfassung steht und bestimmt ist, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses.«[12] Sätze der Politik und Moral gehören in keine Verfassungsurkunde! Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit ist vorhanden, sobald sie in der Verfassung ausgesprochen ist.[13].

Auch die Vertreter der Ansicht, der Kanzler habe nur die «politische« Verantwortlichkeit[14] dafür zu übernehmen, dass die Regierung des Kaisers in Gang, Richtung und Inhalt der Wohlfahrt des Deutschen Volkes entspricht, sowie für die Gesamtrichtung seiner Politik und die Zweckmässigkeit seiner eigenen Regierungsmassregeln, haben m. E. Unrecht. Vielmehr trifft den Kanzler diese »politische» noch neben der »konstitutionellen« Verantwortlichkeit.

Westerkamp, S. 131 hält die Verantwortlichkeit für eine blos theoretische; »es bleibe also dahingestellt, ob ein vom Bundesrat und Reichstag genehmigter Gesetzentwurf den Reichskanzler verantwortlich mache.«

Zorn, Verf. Urk., S. 50 ff. meint, die Verantwortlichkeit des Kanzlers sei »nicht die disziplinäre, sondern die neben letzterer bestehende »parlamentarische«,

---

[12]) Cf. Abg. Haenel in der Reichstagssitzung vom 9. März 1878, Sten. Ber. S. 401; Preuss, S. 436.

[13]) Cf. Kirchenheim, S. 312; Rosenberg, S. 28 ff.; Schulze, DStR., II, S. 93.

[14]) Cf. Rönne, DStR., I, S. 295; do. Verfassung, S. 182; do. Preussen, II, S. 360 ff; Laband I, S. 338; Mohl, S. 395.

welche zwar Rechtscharakter habe, aber lex imperfecta sei.«

Held, S. 138 bezeichnet die Reichskanzlerverantwortlichkeit allerdings als »rechtlich«, versteht darunter aber diejenige »gegenüber dem Kaiser in Betreff richtiger Vollziehung der ihm durch a. 17 RV. auferlegten Gegenzeichnung und Verkündigung kaiserlicher Erlasse.« Hiergegen macht Mohl, S. 395 mit Recht geltend, dass dies »gar nicht die konstitutionelle, sondern die im Dienstverhältnis begründete Verantwortlichkeit sei, der jeder Reichsbeamte unterliege«.

Die durch a. 17 RV. begründete Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist also, wie wir gesehen haben, die »konstitutionelle« im technichen Sinne[15]; sie ist ein Rechtsinstitut des geltenden öffentlichen Rechts, nicht blos ein politisches Prinzip, wie Laband[16] meint, und schliesst ganz bestimmte Rechte und Pflichten in sich; zu letzteren gehört u. a., dass er dem Reichstag, wenn derselbe von dem sog. »Recht der Interpellation«[17] Gebrauch macht, über seine Amtshandlungen Rede zu

---

[15]) Sieskind, S. 19ff. fasst die »juristische« und »politische« Verantwortlichkeit der Minister als »parlamentarische« zusammen; die Verantwortlichkeit dafür, dass ihre Handlungen nicht nur den Befehlen, sondern auch den Intentionen der Monarchen entsprechen, bezeichnet er als »dienstliche«. »Die »dienstliche« und »parlamentarische« habe nach a. 17 RV. der Reichskanzler.« Er kommt also zu demselben Resultat!

[16]) Cf. Laband I, S. 355; do. (Stengel), S. 368 ff.

[17]) Seydel, S. 203 bestreitet dies Recht des Reichstages, »also bestehe für den Reichskanzler auch keine Pflicht zur Beantwortung!«

stehen hat. Schon daraus, dass der Reichstagspräsident den Reichskanzler fragt, »ob« er die Interpellation beantworten wolle, geht hervor, dass er dies nicht braucht, wenn er nämlich findet, dass es nicht in seinem oder der Regierung Interesse liegt, sich zu rechtfertigen. Zwingen kann ihn niemand zu einer Antwort, und insofern haben wir es mit einer lex imperfecta[18] zu tun. Aber darum, dass hier keine strafrechtlichen Normen zur Durchführung der Verantwortlichkeit bestehen, bleibt sie doch nichsdestoweniger ein Rechtssatz. Wer dies leugnet, verwechselt zwei verschiedene Wirkungen der Ministerverantwortlichkeit miteinander. Das ist einmal »die Pflicht der Minister, ihre Amtshandlungen vor einem Parlament, und die andere, sie auf Verlangen desselben vor einem Staatsgerichtshof zu vertreten.«[19]

Jedenfalls ist der Streit, ob die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine »juristische« oder blos »politische« sei, keineswegs ein blosser Wortstreit, wie Laband[20] behauptet, sondern kann durchaus praktisch werden. Weigert sich der Reichskanzler z. B. ohne triftigen Grund, auf Verlangen des Reichstages demselben über seine Amtstätigkeit, eventuell auch über die politische Zweckmässigkeit seiner Massregeln, Auskunft

---

[18]) Cf. Seydel, Krit., S. 270 ff: »Soweit a. 17 RV. die Verantwortlicckeit des Reichskanzlers ausspricht, ist er lex imperfecta, insofern aber Anordnungen und Verfügungen des Kaisers ohne Gegenzeichnung des Reichskanzlers ungiltig sind, ist er lex perfectissima!«

[19]) Reichstagsrede des Abg. Lasker v. 26. März 1867, Sten. Ber. S. 365.

[20]) Cf. Laband I, S. 356, Anm. 1.

zu geben, so liegt darin eine Rechtsverletzung, wenn man die Reichskanzlerverantwortlichkeit für ein Rechtsinstitut hält; misst man ihr dagegen nur den Charakter eines politischen Prinzips bei, so ist die Weigerung ohne rechtliche Bedeutung.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers wird äusserlich kenntlich durch seine Gegenzeichnung der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, nicht aber wird sie hierdurch erst begründet.[21] Die kaiserlichen Regierungsakte werden zwar durch die Kontrasignatur des Reichskanzlers überhaupt erst gültig, resp. rechtsverbindlich, aber Bedingung für das Vorhandensein der Verantwortlichkeit ist sie nicht, vielmehr lediglich ein schriftliches Beweismittel für die vom Kanzler zu tragende Verantwortlichkeit, und könnte durch jeden anderen Nachweis seiner Teilnahme bei den kaiserlichen Anordnungen ersetzt werden.[22]

Ist der Reichskanzler zugleich preussischer Minister was ja, wie wir oben gesehen haben, aus politischen Gründen, meist der Fall sein wird, so cessiert bei Kollision der Reichskanzlerverantwortlichkeit mit der landesministeriellen die letztere.[23].

Das Prinzip der konstitutionellen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist ausser in a. 17 RV. auch

---

[21]) Ca. Zorn, Holtzendorff, S. 394 ff.
[22]) Cf. Joël. S. 411; Samuely, S. 58 ff; v. Zöpfl, S. 422.
[23]) Cf. Auerbach, S. 107 ff.

noch in einer Reihe von Spezialgesetzen und Spezialverordnungen zur Anwendung gebracht werden.[24]

Umfang und Inhalt der Verantwortlichkeit des Kanzlers.

§ 8.

Ebenso bestritten wie die Frage nach der rechtlichen Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist die nach ihrem Umfang und Inhalt. Die konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich auf den gesamten Kreis seiner Amtsgeschäfte; die

---

[24]) So: Allerh. Erlass v. 1. I. 1872, betr. die oberste Marinebehörde, wonach der Chef der kaiserlichen Admiralität die Verwaltung unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu führen hat.

Der Allerh. Erlass v. 30. III. 1889, betr. die Trennung des Oberkommandos der Marine von der Verwaltung derselben, bestimmt: »Die Verwaltung der Marine wird unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers von dem Staatssekretär des Reichsmarineamts mit den Befugnissen einer obersten Reichsbehörde, geführt.« Die Kaiserliche Verordnung vom 22. XII. 1875, betr. die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens, ordnet in § 1 an: »Mit dem 1. I. 1876 wird die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom Ressort des Reichskanzleramtes getrennt und die Leitung derselben, unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, dem Generalpostmeister übertragen.« Endlich verfügt § 3 des Ges. vom 27. VI. 1873, betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes: »Vorbehaltlich der Bestimmung in § 5, No. 4 führt das Reichseisenbahnamt seine Geschäfte unter der Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers.«

Grenzen decken sich mit denen seiner Kompetenz, d. h. aber, er ist einmal verantwortlich tür seine eigene gesamte Amtstätigkeit, wie jeder andere Beamte, als auch andererseits für die anderen Personen, nämlich nach oben des Kaisers und nach unten sämtlicher Reichsverwaltungsbeamten.[1] Nur wenn der Kanzler sofort selbst die nötigen Massregeln ergreift, um die Amtshandlungen seiner Untergebenen zu rektifizieren, bezw. dieselben disziplinär zur Verantwortung zu ziehen, wird er von der staatsrechtlichen Verantwortung für diese frei. Er ist verantwortlich für alle Regierungsakte des Kaisers, die er als sein Gehülfe kontrasigniert, epher nicht für militärische Befehle, die der Kaiser als oberster Kriegsherr und Befehlshaber der Marine, ohne irgendwelche Gegenzeichnung, erlässt. Gesetzlich ist diese Einschränkung des a. 17 RV. allerdings nicht begründet, aber durchaus logisch. Denn einmal müssen die militärischen Kommandos gewöhnlich ohne Verzug gegeben werden; die für die Gegenzeichnung erforderliche schriftliche Abfassung ist im Manöver oder in einer Schlacht geradezu undenkbar![2] Und dann beruht das ganze Militärwesen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches auf preussischer Militärgesetzgebung,[3] welche eine ministerielle Gegenzeichnung bei den königlichen Militärbefehlen überhaupt nicht kannte; eine Änderung der preussischen Praxis war aber bei der Beschlussfassung über den a. 18 der Regierungsvorlage

[1]) Cf. Zorn, I, S. 256.
[2]) Cf. Mohl, Minister V., S. 167.
[3]) Cf. a. 61 RV.

(a. 17 RV.) in keiner Weise beabsichtigt.[4] Dagegen ist der Reichskanzler wohl verantwortlich auf dem Gebiet der Militär- und Marineverwaltung, als Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde.[5] Während sich die Marineverwaltung in eigener und unmittelbarer Verwaltung des Reiches befindet, beschränkt sich dasselbe bezüglich der Militärverwaltung in der Hauptsache auf Gesetzgebung und Beaufsichtigung, und überlässt die Verwaltung den Einzelstaaten.[6] Ferner ist der Kanzler nicht verantwortlich:

1. für Regierungsakte des Kaisers auf dem Gebiet der elsass-lothringischen Landesverwaltung, da diese der Statthalter, sein Rechtsnachfolger auf diesem Gebiet, gegenzeichnet:[7]

2. für Reden, Schreiben, Telegramme des Kaisers, die nicht Regierungshandlungen im Namen des Reichs, sondern persönliche Meinungsäusserungen sind;[8]

3. für kaiserliche Befehle, die nur Vorbereitung von Regierungsakten, nicht solche selbst sind;[9]

---

[4]) Cf. Seydel, Kommentar, S. 126; Hensel, S. 50; Thudichum, Verfassung, S. 131; v. Rönne, Verfassung, S. 183/184; D.St.R., I, S. 301; Preussen, I, Abt. 1, S. 606; Bismarck, im Reichstag, am 26. III. 1889.

[5]) Cf. Bismarcks Reichstagsrede v. 28. IX. 1867, Sten. Ber. S. 139, Sp. 2.

[6]) Cf. Laband, Archiv.

[7]) Cf. Laband I, SS. 743/745.

[8]) Cf. z. B. Erlass Kaiser Friedrichs III., v. 12. III. 1888.

[9]) Cf. z. B. Erlass Kaiser Wilhelms II., v. 4. II. 1890.

4. für seine Tätigkeit als Bundesratsmitglied und -Vorsitzender;

5. für Anordnungen, die der Reichskanzler in eigener Zuständigkeit trifft;[10]

6. budgetrechtlich bei militärischen Zwecken; nur Rechnung muss er dem Bundesrat und Reichstag darüber legen.[11]

Bei der Ausfertigung von Gesetzen beschränkt sich die Verantwortlichkeit auf das verfassungsmässige Zustandekommen derselben und die völlige Übereinstimmung ihres Textes mit den vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Gesetzentwürfen; nicht verantwortlich ist er für ihren Inhalt, da dieser ja ohne seine und des Kaisers Mitwirkung vom Bundesrat und Reichstag allein festgestellt wird. Ebensowenig haftet er bei der Ausfertigung von Bestallungsurkunden für die richtige Auswahl der vom Bundesrat gewählten und vom Kaiser ernannten Beamten, da dieselbe ja von seinem und des Kaisers Willen unabhängig ist, sondern nur für die richtige Bezeichnung der ausgewählten Personen. Dagegen ist er auch für den Inhalt verantwortlich bei den »vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat erlassenen Verordnungen,« da die Ausfertigung derselben im freien Belieben des Kaisers steht; nicht aber trifft ihn die Verantwortung für die vom Bundesrat selbständig erlassenen Verordnungen, da er diese nicht als Reichsminister, sondern als Bundesratspräsident

[10]) Cf. RBG., § 13; Kobner, S. 138ff.; Hänel, Studien, S. 49ff; Ca. Bismarck, Reichstag 1880.

[11]) Cf. Meyer, S. 416; Arndt, S. 682ff.

unterzeichnet.[12] Als Vertreter des Kaisers auf dem Gebiet der Reichsverwaltung ist er ja zwar für die Amtshandlungen der ihm untergebenen Reichsbehörden, wie bereits gesagt, verantwortlich, da in letzter Instanz ihre gesamte Tätigkeit seine eigene ist. (Daher darf er auch jeder Zeit in ihre Tätigkeit eingreifen, wie dies bei den Verwaltungsbehörden unbedingt, bei den Finanzbehörden modifiziert anerkannt, bei den Gerichten[13] und dem Rechnungshof ausgeschlossen ist.) Aber diese Verantwortlichkeit erstreckt sich nicht auf jeden einzelnen, ohne sein Wissen und Wollen von einem untergeordneten Organ vorgenommenen Verwaltungsakt, sondern nur auf die Feststellung der Prinzipien, die die Unterbehörden bei Erledigung der ihnen zugewiesenen Geschäfte zu befolgen haben, und für die Leitung der Geschäfte im Grossen und Ganzen.

Bei den richterlichen und bei den selbständigen Finanzbehörden erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, seiner Kompetenz entsprechend, nur darauf, dass dieselben ungestört bestehen und ordnungsmässig ihre Funktionen ausüben können; sie hat hier also lediglich negativen Inhalt. Als Vertreter des Kaisers auf dem Gebiete der Landesverwaltung bezieht sich seine Verantwortlichkeit nur auf gewissenhafte Handhabung der dem Reich über die Einzelstaaten zustehenden Kontrole, nicht auch auf die Tätig-

[12]) Ca. Rönne I, S. 299; Seydel, Kommentar SS. 126/127.

[13]) Cf. GVG. § 1.

keit der Landesbehörden selbst, da er darauf keinen unmittelbaren und direkten Einfluss ausüben kann.

Endlich fragt sich noch, wem gegenüber die konstitutionelle Verantwortlichkeit des Kanzlers besteht, ob lediglich dem Reichstage oder auch dem Bundesrat gegenüber. Bei den Verhandlungen im konstituierenden Reichstag ist die Frage nicht näher erörtert, aber alle den Bundesrat mit hineinziehenden Amendements sind abgelehnt worden. Das wäre allerdings noch nicht entscheidend für die Richtigkeit meiner Meinung, dass der Reichskanzler nur dem Reichstage gegenüber die Verantwortlichkeit trage. Denn zu einer massgebenden Auslegung von Gesetzesstellen reichen parlamentarische Verhandlungen nie aus; höchstens können sie das Verständnis derselben fördern. Jedenfalls ist aber nirgends in der Verfassung oder in irgend einem Gesetz ein Beleg für die gegenteilige Ansicht, dass nämlich der Reichskanzler auch dem Bundesrate verantwortlich sei, die aber die herrschende ist,[14] zu finden, und die Begründungen von Zorn, Laband, Dainert, Mohl etc. sind für mich in keiner Weise überzeugend.

[14]) Cf. Zorn I, SS. 142, 198, 254 ff: »Folgt aus der prinzipiell rechtlichen Natur des Bundesrates;« Zorn, Verf. Urk., S. 50 ff; Laband I, S. 356; Dainert, SS. 70/71; Laband, Marq., S. 64; Preuss S. 444; Rönne, DStR., I, S. 297; Verf.-R., I, Abt. II, S. 607; Preussen, S. 182 ff. Bismarck, im Reichstag, am 28. 9. 1867, Sten. Ber. S. 139, Sp. 2; Mohl S. 398: »Folgt aus der Natur der Sache, aber ist eine häklige Frage und immerhin zweifelhaft. Gegen die herrschende Meinung spricht der Umstand, dass der Kaiser nicht unter dem Bundesrat steht, dafür aber, und zwar überwiegend, dass der

Einen Analogieschluss aus a 72 RV., wonach der Reichskanzler über die Verwendung aller Reichseinnahmen dem Bundesrat und Reichstag alljährlich Rechnung zu legen hat, wird man auch kaum machen können, da besagter Artikel ja ebensogut als lex specialis gedacht sein könnte.

Ich kann mich hier nur den trefflichen Ausführungen Rosenbergs[15] anschliessen, die kurz ungefähr die folgenden sind: Wie bereits früher ausgeführt wurde, sollte durch a. 17 RV. eine Verantwortlicckeit des Reichskanzlers im Sinne der herrschenden konstitutionellen Theorie begründet werden. Aus dieser konstitutionellen Theorie kann aber eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrat nicht hergeleitet werden, da der Bundesrat mit einem Oberhause nicht verglichen werden kann, vielmehr mit jeder Art von parlamentarischer Körperschaft im schärfsten Gegensatz steht.[16] Durch a. 17 RV. sollte ferner nur eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber der Volksvertretung geschaffen werden; dass es erforderlich sei, auch den Regierungen eine Kontrole über die Tätigkeit des Bundeskanzlers einzuräumen, auch für die Regierungen einen Schutz gegen Übergriffe und Willkürakte des Bundeskanzlers zu

---

Bundesrat als Organ sämtlicher Einzelregierungen sachgemässe Handhabung der Reichsverfassung und Gesetzgebung verlangen kann.« Ca. Held, S. 78ff: »Gegenüber dem Bundesrat qua Ministerium nur disziplinäre Verantwortlichkeit!«

[15]) Cf. Rosenberg, SS. 32/33.

[16]) Cf. Laband, I, S. 217.

schaffen, ist in dem ganzen Verlauf der Reichstagsverhandlungen mit keiner Silbe erörtert worden. Als Reichsminister ist nun der Reichskanzler lediglich Gehülfe des Kaisers, hat dessen Rechte zu wahren und seinen Anordnungen Folge zu leisten. Eine Kritik seiner Tätigkeit von Seiten des Bundesrates würde also gleichzeitig einen unzulässigen Eingriff in die Rechte des Kaisers enthalten, der als »Mitträger der Souveränität«[17] völlig gleichberechtigt neben dem Bundesrat steht.

In seiner Eigenschaft als Bundesratspräsident endlich ist der Reichskanzler dem Bundesrat für seine Geschäftsführung in demselben, aber auch nur hierfür, allerdings verantwortlich, eben weil er hier nur Organ des Bundesrates ist, dem »zur Richtschnur seines Handelns ausschliesslich die Geschäftsordnung dient«; diese Verantwortlichkeit hat aber natürlich mit der konstitutionellen nichts zu tun![18] Nicht jedoch ist der Kanzler, weder dem Bundesrat noch dem Reichstag dafür verantwortlich, wie er die Präsidialstimmen führt oder die übrigen preussischen Rechte im Bundesrat ausübt, da er hier jedem anderen Bevollmächtigten eines Bundesgliedes gleichsteht.

[17]) Cf. Schulze, DStR., II, S. 37; Zorn, Holtzendorff, S. 394 ff.

[18]) Cf. Hänel, Studien, S. 32.

Dritter Abschnitt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

Kapitel I.

§ 9.

Im Bundesrat.

Im engsten Zusammenhang mit der Eigenart der staatsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers überhaupt steht die »Stellvertretung des Reichskanzlers.« Sie ist nicht einheitlich geregelt; je nachdem es sich um die Stellvertretung des Kanzlers als Mitglied des Bundesrates, als Vorsitzender desselben oder als Reichsminister handelt, gelten verschiedene Grundsätze.

Was zunächst die Stellvertretung des Kanzlers in seiner Eigenschaft als preussischer Bevollmächtigter betrifft, so existiert darüber nur eine Bestimmung im § 2, Abs. 2 der revidierten Geschäftsordnung; danach kann er sich wie jeder andere Bundesratsbevollmächtigte auch, in Verhinderungsfällen für eine Sitzung den Bevollmächtigten eines anderen Bundesstaates substituieren. Praktisch wird diese Bestimmung für den Reichskanzler jedoch kaum werden, da sie erst Platz greifen würde,

wenn sämtliche siebzehn Vertreter und sämtliche siebzehn Vizebevollmächtigte[1] Preussens gemäss § 1 GO. an dessen Vertretung im Bundesrat momentan verhindert wären, — ein gewiss äusserst seltener Fall! Dauert die Behinderung des Reichskanzlers länger als für eine Sitzung, so ist es ein Internum der preussischen Regierung, wen sie an seiner Stelle mit der Stimmführung betrauen will.

Als Vorsitzender des Bundesrates kann sich der Reichskanzler, nach a. 15., Abs. II RV., durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen. Da in dem Satz selbst nicht gesagt ist, für welche Funktionen diese Substitution statthaben kann, können nur die ihm im Absatz I zugewiesenen gemeint sein, d. h. »Vorsitz im Bundesrat« und »Leitung der Geschäfte«. Eine »Behinderung« des Reichskanzlers ist nicht eine notwendige Voraussetzung hierfür. Er kann den Bevollmächtigten für den gesamten Umfang der Präsidialgeschäfte, wie auch blos für einzelne derselben,[2] etwa die Vorsitzführung in einer oder mehreren Sitzungen, substituieren; die Bestellung kann auf bestimmte oder auf unbestimmte Zeit erfolgen. Selbstverständlich ist der Stellvertreter dem Kanzler für seine Vertretungshandlungen verantwortlich, nicht aber dem Bundesrat; hier dürfte vielmehr nach allgemeinen Grundsätzen

[1]) Darüber cf. S. 66/67 dieser Abhandlung!

[2]) Cf. Dainert, S. 16; Ca. Hensel, S. 59, hält eine partielle Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund des a. 15. II für ausgeschlossen, aber ohne seine Ansicht zu begründen.

den Kanzler insoweit eine Verantwortung treffen, als ihm etwa in der Auswahl des Vertreters oder in sonstiger Hinsicht ein Verschulden zur Last fällt.

In der Auswahl seines Vertreters hat der Reichskanzler absolut freie Wahl und ist nicht an die Zustimmung dritter Personen gebunden; nur muss der Substitut »Mitglied« des Bundesrates sein. Da jedes Bundesmitglied so viele Bundesratsbevollmächtigte ernennen kann, als es Stimmen im Bundesrat hat, die Gesamtheit der zuständigen Stimmen aber nur einheitlich abgegeben werden kann, gemäss a. 6. II RV., so muss je ein Bundesratsbevollmächtigter der Staaten mit mehreren Stimmen »stimmführender« oder besser »erster« Bevollmächtigter sein;[3] auch auf diese »ersten« Bevollmächtigten ist aber der Kanzler nicht etwa bei der Auswahl beschränkt.

Für den Fall der Verhinderung der Hauptbevollmächtigten können nach § 1 der Geschäftsordnung stellvertretende Bevollmächtigte von den Mitgliedern des Bundes ernannt werden, die dann »als Mitglieder in den Bundesrat eintreten.« Ob diese »Vizebevollmächtigten« aber wirklich als »Mitglieder des Bundesrates«, im Sinne des a. 15. Abs. 2 RV., aufzufassen sind, ist doch mehr wie zweifelhaft, da die Verfassung hierüber keine Bestimmung enthält, und eine Verfassung doch nicht durch eine Geschäftsordnung abgeändert werden kann. Einen solchen »Vizebevollmächtigten« könnte sich

---

[3]) Cf. oben S. 30 dieser Abhandlung!

demnach der Kanzler als Bundesratsvorsitzender wohl nicht rechtsgültig substituieren.

Wohl aber könnte er sich unter Umgehung der übrigen preussischen Delegierten den Bevollmächtigten eines anderen Bundesstaates als Vertreter bestellen. Hier ist jedoch eine Einschränkung vorhanden, im Schlussprotokoll zu dem Vertrage, betr. »den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes«, vom 23. XI. 1870 (BGBl. 1871, S. 23) wo es unter Ziffer IX heisst: »Der königlich preussische Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayrischen Regierung an, dass ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preussens den Vorsitz im Bundesrat führe.« Es ist wohl ziemlich sicher anzunehmen, dass beide vertragschliessenden Parteien dabei zunächst nur an den Vorsitz in den Bundesratssitzungen gedacht haben, da man sonst wohl die »Leitung der Geschäfte« besonders mit erwähnt hätte; allein eine extensive Interpretation der zitierten Worte in der angegebenen Richtung ist nicht ausgeschlossen.

Der Kanzler muss also, sofern er sich nicht einen preussischen Bevollmächtigten (nicht Vizebevollmächtigten![4] substituieren will, was er natürlich stets kann, zunächst die bayrischen Vertreter berücksichtigen.[5]

---

[4]) Cf. oben S. 66.

[5]) Cf. Proebst, ad.: a. 15, Note 4; Thudichum, Jahrbuch, S. 26, N. 2; Seydel, Kommentar, ad. a. 15; do. Jahrbuch, S. 294; Laband I, S. 242; do., Marq., S. 47; Schulze, II, S. 65; Kittel S. 49; Dainert, S. 18; Rönne, DStR., I. S. 207.

Sollten diese aber gegebenen Falles von dem ihnen zustehenden Vorrecht keinen Gebrauch machen wollen oder können, so wäre der Kanzler immer noch in der Lage, etwa unter Übergehung der Mittelstaaten, einen kleinstaatlichen Bevollmächtigten zu seinem Vertreter zu bestellen.[6]

Als verkehrt müssen hier die Ansichten Laband's, Haenel's, und Seydel's zurückgewiesen werden!

Laband[7] konstruiert aus dem Schlussprotokoll heraus ein Recht Bayerns auf das »Vizepräsidium«, wie entsprechend der Vorsitz im Bundesrat ein Recht Preussens sei. — Danach könnte ja aber Bayern bei Verhinderung Preussens kraft eigenen Rechtes die Präsidialgeschäfte übernehmen, während es dazu faktisch doch auch erst der schriftlichen Substitutionserklärung des Kanzlers bedarf. Seydel[8] wiederum bestreitet die Notwendigkeit dieser schriftlichen Erklärung.

Haenel[9] endlich meint, dass »Preussen nur ein Vorzugsrecht seiner Bevollmächtigten bei Bestellung eines Vizepräsidiums vor Bayern, wie diesem vor den übrigen Staaten« zugesprochen sei.

Das Stellvertretungsverhältnis endigt durch Erlöschen der Vertretungsmacht auf Seiten des Substituten; dies tritt ein, zunächst bei Wegfall eines persönlichen Erfordernisses auf Seiten eines der Beteiligten, bei Substitution für einen bestimmten Zeitraum oder ein bestimmtes Geschäft, durch Zeitablauf, resp. Erledigung,

[6]) Cf. Hensel, S. 59.
[7]) Laband, I, S. 241.
[8]) Seydel, Kommentar, S. 169.
[9]) Cf. Hänel, Studien, S. 25.

ipso iure. Da ferner der Substitut »ad nutum« des Reichskanzlers steht, in dessen alleinigem Interesse ja die ganze Einrichtung getroffen ist, so muss er auch durch förmlichen Widerruf des Kanzlers jeder Zeit seiner Stellung wieder enthoben werden können.

Dieser Rechtszustand, bezüglich der Vertretung des Reichskanzlers im Bundesrat, besteht auch gegenwärtig noch unverändert fort und hat namentlich durch das Stellvertretungsgesetz vom 17. III. 1878[10] keinerlei Modifikationen erfahren.

Kapitel II.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister.

a) Vor der gesetzlichen Regelung.

§ 10.

Bezüglich der Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als Reichsminister ist eine ausdrückliche Bestimmung in der Reichsverfassung nicht enthalten. Zweifellos war jedoch der Kanzler, ebenso wie jeder andere Chef einer Verwaltungsbehörde, von jeher befugt, die Ausführung einzelner Geschäfte oder einzelner Arten von Geschäften seiner reinen Verwaltungstätigkeit jeder Zeit auf die ihm zur Beratung und Unterstützung beigegebenen, ihm unmittelbar unterstellten Beamten

[10]) Cf. § 4 dieses Gesetzes.

(Staatssekretäre, Direktoren, Räte . . . .), zu vorbereitender Bearbeitung, wie auch zur selbstständigen Erledigung, unter seiner Verantwortlichkeit, nach freiem Ermessen zu übertragen, auch ohne, dass er tatsächlich verhindert zu sein brauchte;[1] aber diese Stellvertreter sind nur ihm für die instruktionsmässige, sorgfältige Führung, er aber bleibt dem Kaiser und der Volksvertretung verantwortlich, da es nur einen Verwaltungschef giebt.[2]

Mit Meyer, S. 417 ist ferner anzunehmen, dass der Kaiser, vom Standpunkt des früheren Rechtes aus, in Verhinderungsfällen einen Stellvertreter für den Reichskanzler bestellen und mit dem Recht der verantwortlichen Kontrasignatur ausstatten durfte, da das Recht der Besetzung einer Beamtenstelle auch stets das der Ernennung eines Stellvertreters desselben in Verhinderungsfällen in sich schliesst.[3]

Wenn aber von einigen Juristen behauptet wird, dass a. 15 RV. auch die Befugnis des Kanzlers, sich in seiner gesamten ministeriellen Tätigkeit vertreten zu lassen, involviere, so läuft diese Frage wieder auf die bereits mehrfach gestreifte Kontroverse über die grundsätzliche Bedeutung des a. 15 RV. hinaus.[4]

Nimmt man an, dass die gesamte reichsministerielle Tätigkeit des Reichskanzlers schon in a. 15 (»Leitung

[1]) Cf. Meyer, S. 418; Laband, I, S. 340; Rosenberg, S. 35; Dainert, S. 25.

[2]) Cf. Laband, Marqu., S. 64 ff.

[3]) Cf. Seydel, Kommentar, ad.: a. 17; Ca. Dainert, S. 27.

[4]) Cf. Laband, Marq., S. 57.

der Geschäfte«) begründet wird,[5] und nicht erst durch a. 17, dann muss man natürlich logischer Weise zu dem Resultat kommen, dass auch die im Absatz 2 dem Kanzler eingeräumte Substitutionsbefugnis sich sowohl auf seine Funktionen im Bundesratspräsidium, wie als Reichsminister, beziehe. — DerKanzler könnte danach also aus eigener Machtvollkommenheit dem Kaiser einen Vizekanzler aufdrängen, d. h. er könnte einen Reichsbeamten ernennen, — denn ein solcher müsste der Stellvertreter doch sein, da es ja der Reichskanzler als Reichsminister auch ist. Das stände aber in offenbarem Widerspruch zu a. 18 RV., der das Recht der Ernennung der Reichsbeamten ausschlieslich als Recht des Kaisers aufstellt. Da wir aber die Sinnwidrigkeit und Haltlosigkeit dieser ganzen Theorie schon oben gewürdigt haben, erübrigt sich hier eine Wiederholung; und auch die weitere Streitfrage unter den Anhängern dieser Anschauung, ob der vom Reichskanzler ernannte Stellvertreter eine eigene Verantwortlichkeit habe oder nicht, wird hinfällig und bedarf keiner Untersuchung weiter.

Auch die Reichsregierung selber hatte bezüglich der Stellvertretung des Reichskanzlers durchaus nicht richtige Ansichten und huldigte infolgedessen einer Praxis, die im Reichstag, bei den Debatten im April 1877,[6] bezüglich ihrer Gesetzmässigkeit auf erhebliche Bedenken stiess. Um diese Angelegenheit aber ein für

[5]) Cf. Joël, S. 407 ff; Hensel, S. 56; Martitz, S. 49 ff.
[6]) Cf. Sten. Ber. 1877, S. 417 ff.

allemal gesetzlich zu regeln und somit alle Kontroversen darüber aus der Welt zu schaffen, wurde das Reichsgesetz, betr. »die Stellvertretung des Reichskanzlers« vom 17. III. 1878 geschaffen.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

b) Auf Grund des Reichsgesetzes vom 17. III. 1878.

§ 11.

Die Generalstellvertretung.

Nach diesem Gesetz giebt es zwei verschiedene Arten der Stellvertretung, nämlich eine »Generalstellvertretung«, für »den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers, und eine »Spezialstellvertretung«, für gewisse »einzelne Amtszweige, welche sich in der eigenen, unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden.« Im Gegensatz zu diesen Verwaltungszweigen stehen diejenigen, welche sich in der Verwaltung der einzelnen Bundesstaaten befinden und vom Reich beaufsichtigt werden;[1] bezüglich dieser ist eine Stellvertretung durch Spezialstellvertreter ausgeschlossen.

Die Ernennung der Stellvertreter steht allein dem Kaiser zu und erfolgt durch kaiserliche Verfügung, unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Der Er-

[1]) Cf. Laband, I, S. 93 ff.

nannte seinerseits erhält eine Anstellungsurkunde,[2] in Form einer »Kaiserlichen Bestellung«,[3] die natürlich ebenfalls vom Kanzler zu kontrasignieren ist.

Die reichsministerielle Stellvertretung des Reichskanzlers ist an zwei Voraussetzungen geknüpft; einmal muss der Kanzler in der Ausübung seiner Funktionen »behindert« sein, und dann muss er selbst die Anordnung der Stellvertretung beim Kaiser beantragt haben.

Die »Behinderung« kann nur eine vorübergehende, persönliche sein, z. B. Krankheit, Urlaub, längere Abwesenheit, — oder eine sachliche, die lediglich in der übermässigen Häufung der Amtsgeschäfte oder dem Mangel an technischen Spezialkenntnissen ihren Grund hat. Im ersteren Falle soll ein »Vizekanzler«, im letzteren ein Spezialstellvertreter berufen werden. Im Gesetz ist dieser Gegensatz nicht zum Ausdruck gekommen, wohl aber bei der Beratung des Gesetzentwurfes im Reichstag.[4] An und für sich muss' man also auch bei sachlicher Behinderung eine Generalstellvertretung für zulässig erachten. — Übrigens schliesst die Bestellung eines Gesamtstellvertreters durchaus nicht die gleichzeitige Berufung von Spezialvertretern neben diesem und dem Reichskanzler aus.

Die Bestellung erfolgt »in Fällen« der Behinderung, d. h. nur von Fall zu Fall. Die Entscheidung darüber,

---

[2]) Cf. RBG. § 4, Abs. 1.

[3]) Cf. Kaiserl. Verordnung v. 23. XI. 1874, (RGBl. S. 135), § 2.

[4]) Cf. Reichstagverhandlung, v. 5. III. 1878, Sten. Ber. S. 347, Sp. 2.

ob und in welchem Umfang er behindert ist, steht ausschliesslich dem Reichskanzler selbst zu.

Die zweite Voraussetzung für die Ernennung eines Stellvertreters ist ein entsprechender Antrag des Reichskanzlers. Dieser hat aber nur formelle Bedeutung und dient nur als authentisches Beweismittel dafür, dass das gesetzliche Erfordernis der Behinderung nach Ansicht des Kanzlers zur Zeit erfüllt ist, er bringt durch denselben die Behinderung dem Kaiser amtlich zur Kenntnis. Von einer Beschränkung des kaiserlichen Willens durch das Antragsrecht des Reichskanzlers, wie es einige Juristen konstruieren wollen, kann jedenfalls nicht die Rede sein. — Sollte der Kanzler durch irgend welchen Zufall nicht in der Lage sein, den erforderlichen Antrag zu stellen, so könnte nach dem Wortlaut des Gesetzes der Kaiser allerdings keinen Stellvertreter bestellen, vielmehr nur einen Wechsel in der Person des Kanzlers vornehmen.

Die Kompetenz des »Generalstellvertreters« deckt sich genau mit der reichsministeriellen des Kanzlers; er ist stellvertretender Reichsminister für alle Ressorts, hat demgemäss auch die Befugnis der Kontrasignatur[5] und ist für die in dieser Eigenschaft vorgenommenen Amtshandlungen allein verantwortlich, während bei der Stellvertretung nach a. 15 II. RV. der Reichskanzler die Verantwortlichkeit behält.

[5]) Cf. Arndt, Verfassung, S. 140; Ca.: Meyer, S. 416ff; Hänel, Studien, S. 16 ff; Zorn, I, S. 260 ff; Laband, I, S. 356 ff; z. T. auch Joël, S. 788 ff: »Die Stellvertretung ist kein Mandatsverhältnis, sondern ein bestimmtes, besonders geartetetes Reichsamt.«

Re vera erleidet die an sich unbeschränkte Kompetenz des Vizekanzlers aber insofern eine Ausnahme, als der Reichskanzler nach § 3 des zit. Gesetzes, auch während der Dauer der Stellvertretung, in den Machtbereich des Vizekanzlers eingreifen und jede Amtshandlung selbst vornehmen darf.

Nicht ist der Generalstellvertreter befugt, den Reichskanzler auch im Bundesratsvorsitz ohne weiteres, d. h. ohne ausdrückliche schriftliche Substitution zu vertreten; das muss man aus § 4 des Stellvertretungsgesetzesschliessen. Denn als Vorsitzender im Bundesrat ist der Reichskanzler Vertreter des preussischen Staates; das Gesetz vom 18. III. 1878 wollte aber nur die reichsministerielle Stellvertretung des Kanzlers regeln.[6] Sonst könnte jemand stellvertretender Bundesratspräsident sein, ohne gleichzeitig dem Bundesrat als Mitglied anzugehören; das aber stände mit der ganzen staatsrechtlichen Struktur des Bundesrates im Widerspruch! Der Generalstellvertreter muss also, wie der Reichskanzler, Bundes-

---

[6]) Cf. Zorn, I, S. 264; Loening, S. 74ff; Seydel, Kommentar, S. 170; Schulze, DStR., II, S. 97; Dainert, S. 73; Rosenberg, S. 45; Rönne (Preussen), I, S. 124, (5. A!) Ca.: Rönne, Preussen, II, S. 518 (1. A!): »Generalstellvertreter kann sich auch wieder im Bundesratsvorsitz vertreten lassen.« Laband, I, S. 242, 255: »Ist er Bundesratsmitglied, so hat er auch Vorsitz und Geschäftsleitung im Bundesrat.« Meyer, S. 418: Wegen seiner allgemeinen Stellung!» Seydel, Jahrbuch, S. 21 ff.; Hensel, S. 59; Grassmann, S. 331ff.

ratsmitglied sein, da der Kanzler nur solche mit der Stellvertretung im Vorsitz betrauen kann.[7]

In der Auswahl der Generalstellvertreter ist der Kaiser völlig unbeschränkt; er kann dazu jeden Reichs- und Landesbeamten, ja sogar Personen ernennen, die bisher überhaupt noch kein Amt inne hatten. Die Dauer der Generalstellvertretung währt nur so lange, als die Behinderung des Kanzlers faktisch vorhanden ist; einen immerwährenden, gewissermassan »eisernen« Stellvertreter wollte man in dem Vizekanzler durchaus nicht schaffen, wie Fürst Bismarck selbst dies ausdrücklich ausgesprochen hat,[8] da sonst das Prinzip der Einheitlichkeit in der obersten Leitung der Reichspolitik ernstlich gefährdet werden würde.

Wenn de facto trotzdem seit einer Reihe von Jahren ständig ein Vizekanzler neben dem Reichskanzler fungiert,[9] so erklärt sich das wohl aus der Tatsache, dass die Arbeitslast des Kanzlers in neuerer Zeit derartig gewachsen ist, dass er sich trotz des Bestehens der Spezialstellvertretungen dauernd in sachlicher Behinderung befindet.

---

[7]) Cf. Meyer, S. 416 ff.; Seydel, Jahrbuch S. 294. Ca. Laband, Marq., S. 47; Joël, S. 787; Hensel, S. 58: »Ebensowenig wie der Reichskanzler selbst!«

[8]) Cf. Sten. Ber. 1878, S. 347.

[9]) Am 14. VII. 1878 wurde der damalige Vizepräsident des preussischen Staatsministeriums mit der allgemeinen Stellvertretung des Reichskanzlers betraut; mit dessen Ausscheiden wurde am 20. VI. 1881 der Staatssekretär des Innern damit beauftragt.

§ 12.

Die Spezialstellvertretung.

Die Spezialstellvertreter dienen, wie bereits gesagt, der Entlastung des Kanzlers von gewissen Teilen seiner Amtsgeschäfte, soweit sie sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden; man könnte sie etwa als »verantwortliche Unterminister« bezeichnen.[1] Artikel 4 der Reichsverfassung zählt im grossen ganzen die Gebiete staatlicher Tätigkeit auf, die überhaupt einer Einwirkung von Seiten des Reiches unterliegen; dieselbe beschränkt sich allerdings in der Mehrzahl der Fälle auf Beaufsichtigung und Gesetzgebung, während die eigentliche Verwaltung grundsätzlich den Einzelstaaten geblieben ist, so dass also eine eigene und unmittelbare Reichsverwaltung, im Sinne des § 2 des Stellvertretungsgesetzes, nicht vorliegt. Bezüglich der Amtszweige, die nur z. T. der Reichsverwaltung unterliegen, ergiebt sich aus den Motiven zu dem Gesetzentwurf, dass hier eine Spezialstellvertretung nur insoweit zulässig sein soll, als bei ihnen die Reichsverwaltung überwiegt.

Bei der Ernennung der Spezialstellvertreter hat der Kaiser kein absolutes Wahlrecht. Er ist vielmehr verpflichtet, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden, für die ein Spe-

[1]) Cf. Laband, Marq., S. 64ff.: »Tatsächlich sind sie verantwortliche Fachminister; aber sie bilden kein Kollegium mit dem Reichskanzler, ihre Zahl ist nicht fixiert und ihre Kompetenz gegen den Reichskanzler nicht abgegrenzt!«

zialstellvertreter ernannt werden soll, zu berufen. Eine wirkliche Beschränkung der Willensfreiheit des Kaisers liegt aber auch hierin nicht, da er ja in der Ernennung und Entlassung dieser Reichsressortchefs selbst völlig freie Hand hat. Man wollte auf diese Weise, wie im Reichstage betont wurde, die preussischen Ressortminister von der Stellvertretung fernhalten.

Die Vertretungsbefugnis der Spezialstellvertreter erstreckt sich nur auf den Geschäftskreis der von ihnen geleiteten Reichsbehörde, und zwar im Zweifel auf den ganzen; doch kann sie auch hier noch auf einen bestimmten Teil beschränkt werden. Umfang und Inhalt der Vertretungsmacht sind bei der Ernennung in der Bestallung genau anzugeben. Auch hier darf der Kanzler während der Dauer der Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vornehmen und kann somit tatsächlich die Kompetenz seiner Vertreter nach Belieben einschränken.

Bei Beratung des Stellvertretungsgesetzes machte der Abg. Haenel den resultatlosen Versuch, eine gesetzliche Fixierung der Ressorts, für die Stellvertreter bestellt werden können, herbeizuführen. Die Stellvertreter werden nur persönlich ernannt; man wollte so die Entwicklung der Stellvertretungsämter zu Reichsministerien hindern.[2] Tatsächlich aber sind die einzelnen Spezialstellvertretungen des Reichskanzlers zu dauernden Institutionen geworden; ihre Zahl entspricht der der obersten Reichsverwaltungsbehörden; abge-

[2]) Cf. Haenel, Studien II, S. 22.

schlossen ist diese Entwicklung, die weit über die durch das Stellvertretungsgesetz beabsichtigte Organisation hinausgeht, jedoch noch keineswegs; täglich können im Wege der Reichsgesetzgebung oder eines kaiserlichen Erlasses neue, direkt unter dem Kanzler stehende Reichsverwaltungsbehörden errichtet und demgemäss entsprechende Ressortstellvertretungen geschaffen werden.

Nach der Reihenfolge der Errichtung[3] bestehen heute an obersten, dem Reichskanzler unmittelbar untergeordneten, Reichsverwaltungsbehörden:[4]

I. Das Reichsamt des Innern.

Hervorgegangen aus der ursprünglichen Zentralverwaltungsstelle des Norddeutschen Bundes, wurde es durch Präsidialerlass vom 12. VIII. 1867 unter dem Titel »Bundeskanzleramt des Norddeutschen Bundes« in's Leben gerufen, führte seit dem kaiserlichen Erlass vom 12. V. 1871 die Bezeichnung »Reichskanzleramt«, die, nachdem mehrere Unterabteilungen abgezweigt und zu selbständigen Behörden erhoben waren, seit dem kaiserlichen Erlass vom 24. XII. 1879 in »Reichsamt des Innern«, unter der Leitung eines »Staatssekretärs des Innern«, umgewandelt wurde. Das Reichsamt des Innern ist für alle Reichsangelegenheiten da, für die nicht Spezialbehörden errichtet sind; es zerfällt in die

[3]) Cf. Rönne, Kommentar, ad.: a. 18, S. 113 ff.

[4]) Nb. Auf die einzelnen Behörden ist hier nur insoweit eingegangen, als es für die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers von Bedeutung war!

»Zentralabteilung« und in die »für wirtschaftliche Angelegenheiten«. Zu seinem Ressort gehören u. a.:

Das Bundesamt für Heimatswesen;
die Kommission für den Bau und die Verwaltung des Nordostseekanals;
das statistische Amt, welches das für die Reichsstatistik zu liefernde Material zu sammeln, zu prüfen und zu bearbeiten, auf Anordnung des Reichskanzlers statistische Nachweisungen aufzustellen und über statistische Fragen gutachtlich zu berichten hat;

Die Normalaichungskommission, welche alle technischen Seiten der das Aichungswesen betreffenden Angelegenheiten zu regeln und die Taxen für die von den Aichungsstellen zu erhebenden Gebühren festzusetzen hat;

Das Patentamt, welches Patente auf neue Erfindungen zu erteilen hat, und dem auch die Erklärung der Richtigkeit und die Zurücknahme der Patente zusteht;

Das Gesundheitsamt, das den Reichskanzler in der Ausübung des Aufsichtsrechtes und in der Vorbereitung der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Medizinal- und Veterinär-Polizei des Reiches zu unterstützen, eine Medizinal- und Veterinärstatistik Deutschlands herzustellen hat, und mit dem die ständige Kommission für Bearbeitung der Pharmakopöe verbunden ist.

Aber nur auf den Gebieten des Patentwesens, der Verwaltung des Nordostseekanals und der Statistik wird die Aufsicht und Verwaltung des Reiches im Sinne des § 3 StV.-Ges. geführt.

II. Das Auswärtige Amt.

Hervorgegangen aus dem königlich preussischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, besteht es als eigene Reichsbehörde erst seit seiner Übernahme von dem preussischen Staatshaushaltsetat auf den des norddeutschen Bundes, im Jahre 1870. Es zerfällt in die »politische und Personalienabteilung«, die »handelspolitische«, die »Rechts-« und die »Kolonialabteilung«, die letztere wurde für die Angelegenheiten der Schutzgebiete erst am 1. IV. 1890 errichtet und erhielt ihre Bezeichnung durch Verfügung des Reichskanzlers vom 29. VI. 1890. Als sachverständiger Beirat steht dem Reichskanzler der durch Allerh. Erlass v. 10. X. 1890 (RGBl. S. 179) errichtete »Kolonialrat« zur Seite. Durch Allerh. Verordnung v. 12. XII. 1894 (Deutsches Kolonialblatt 1894, S. 647) wurde die Kolonialabteilung dem auswärtigen Amt gegenüber nahezu verselbständigt und dem Kanzler unmittelbar unterstellt.

III. Das Reichsmarineamt.

Durch kaiserlichen Erlass vom 1. I. 1872, betr. »die oberste Marinebehörde«, wurde das königlich preussische Marineministerium in eine Reichsbehörde, unter dem Titel »Kaiserliche Admiralität« umgewandelt, die im Jahre 1899 in ein selbständiges »Oberkommando der Marine« und eine reine Marineverwaltungsbehörde, »das Reichsmarineamt«, zerlegt wurde.

IV. Das Reichseisenbahnamt.

Errichtet auf Grund des Reichsgesetzes vom 27. VI. 1873 (RGBl. S. 164), als selbständige Zentralbe-

hörde, ist es Verwaltungsbehörde im Sinne des § 2 St. V. Ges. nur gegenüber den Privatbahnen; gegenüber den Reichs- und Staatsbahnen hat es lediglich Aufsichtsrechte.[5] Kompetent für Gegenvorstellungen gegen die vom Reichseisenbahnamt verfügten Massregeln ist das unter Zuziehung richterlicher Beamte »verstärkte Reichseisenbahnamt«, das unter eigener Verantwortlichkeit selbständig entscheidet.

V. Das Reichspostamt.

Durch kaiserlichen Erlass vom 22. XII. 1875 vom Ressort des Reichskanzleramtes getrennt, wurde die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens einer besonderen Behörde, dem »Generalpostmeister«, übertragen, die durch kaiserlichen Erlass vom 23. II. 1880 den Titel »Reichspostamt« erhielt. Dasselbe zerfällt in die Abteilung für allgemeine Angelegenheiten, für Personalien und Rechnungssachen, für Post und Telegraphie.

VI. Das Reichsjustizamt.

Geschaffen als »vierte Abteilung« des Reichskanzleramtes durch Etatsgesetz vom 27. XII. 1874, wurde es durch Etatsgesetz vom 23. XII. 1876 von diesem getrennt und zur selbständigen Reichsbehörde erhoben. Soweit es Justizverwaltungsbehörde gegenüber den eigenen Gerichten des Reiches ist (Reichsgericht mit Reichsanwaltschaft, Konsulargerichte und Disziplinargerichtshöfe für die Reichsbeamten), ist eine Spezial-

[5]) Cf. § 5 des Ges. v. 27. VI. 1873; Joël, S. 782 ff.

stellvertretung zulässig, nicht aber bezüglich des weit wichtigeren Amtszweiges, der Überwachung der Landesjustizverwaltungen bei der Ausführung der Reichsjustizgesetze.

VII. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen.

Durch kaiserlichen Erlass vom 27. V. 1878 zur selbständigen Reichsbehörde erhoben, ist es seitdem in Personalunion mit dem königlich preussischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten verbunden.

VIII. Das Reichsschatzamt.

Getrennt vom Reichskanzleramt durch kaiserlichen Erlass vom 14. VII. 1879, wurde die Reichsfinanzverwaltung einer besonderen Behörde, mit dem Titel »Reichsschatzamt« übertragen. Von ihm ressortieren die Reichshauptkasse als Zentralkassenstelle, die Verwaltung des Reichskriegsschatzes und die Reichsschuldenverwaltung, unter der oberen Leitung des Reichskanzlers. In eigener Verwaltung des Reiches im Sinne des § 2, St. V. Ges. befinden sich davon die Reichshauptkasse und der Reichskriegsschatz.

IX. Das Reichsbankdirektorium.

Gleichzeitig mit der Reichsbank selbst geschaffen, auf Grund des Reichsgesetzes vom 14. III. 1875, hat es, gemäss § 26 des zitierten Gesetzes, die Leitung der Bank »unter dem Reichskanzler« auszuüben. Die Aufsicht des Reiches über die Reichsbank wird durch das Reichsbankkuratorium gehandhabt, das aus

dem Reichskanzler als Vorsitzenden und vier Mitgliedern besteht. Die in dem Gesetz vom 14. III. 1875 vorgesehene Stellvertretung des Reichskanzlers ist durch das Gesetz vom 17. III. 1878, welches sich auch auf die »sonstigen, dem Reichskanzler durch die Verfassung und die Gesetze des Reiches übertragenen Obliegenheiten« erstreckt, beseitigt worden.[6]

Die Reichsbank befindet sich nicht nur in eigener und unmittelbarer, sondern auch in ausschliesslicher Verwaltung des Reiches.

Nicht möglich ist die Spezialstellvertretung bezüglich der Verwaltung des Reichslandes Elsass-Lothringen, da das Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen, das durch Etatsgesetz vom 23. XII. 1878 ebenfalls zur selbständigen Behörde erhoben war, gemäss § 3 des Ges. vom 4. VII. 1879, betr. »die Verfassung und Verwaltung von Elsass-Lothringen«, wieder aufgelöst worden, und an seine Stelle ein »Ministerium für Elsass-Lothringen«, mit einem Staatssekretär an der Spitze, getreten ist.

Ebenso ist eine Spezialstellvertretung des Kanzlers undenkbar auf dem Gebiete der Verwaltung des Reichsheeres, die eine eigentümliche Sonderstellung im Reichsorganismus einnimmt.

Gänzlich ausgeschlossen sind Spezialstellvertreter bei Reichsbehörden, die dem Reichskanzler absolut selbständig gegenüber stehen, also bei dem Rechnungshof des deutschen Reiches, der Reichsschuldenverwaltung und dem Reichsmilitärgericht mit der Militäranwaltschaft.

[6]) Cf. Joël, S. 783.

Bezüglich derjenigen Behörden, die zwar der »oberen Leitung« des Kanzlers unterstellt sind, im übrigen aber ihre Funktionen unabhängig und unter eigener Verantwortlichkeit ausüben, reicht die Möglichkeit einer Spezialstellvertretung nur so weit, wie die »obere Leitung« des Reichskanzlers selbst. Zu diesen Behörden gehören: Die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, die für dessen gesetzmässige Anlage, Verrechnung und Verwaltung unabhängig und selbständig verantwortlich ist, und die Reichsschuldenverwaltung.

Unter einander sind die einzelnen Spezialstellvertreter völlig gleichberechtigt und unabhängig von einander. — Da, wie bereits erwähnt, gleichzeitig neben den Ressortstellvertretern ein Vizekanzler bestellt werden kann, so muss auch diesem, in Konsequenz das in § 3 St. V. Ges. aufgestellten Grundsatzes, dieselbe Befugnis wie dem Kanzler selbst zustehen, jeder Zeit in das Ressort der Spezialstellvertreter persönlich einzugreifen und die ihm nötig erscheinenden Handlungen selbst vorzunehmen.

Über die Verantwortlichkeit der Stellvertreter ist eine ausdrückliche Bestimmung im Gesetz vom 17. III. 1878 nicht getroffen, durch die Reichstagsverhandlungen bei der Beratung desselben ist die Frage aber klar entschieden worden. Soweit der Reichskanzler nicht selbst eingreift, sind sie verantwortliche Reichsminister und kontrasignieren die Erlasse des Kaisers.[7]

[7]) Cf. Pistorius S. 202.

Im allgemeinen gilt auch hier dasselbe, was oben über die konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers selbst gesagt ist,[8] nur mit den sich aus der Natur der, auf Grund dieses Gesetzes errichteten Stellvertretung ergebenden Modifikationen.

Soweit der Kanzler gemäss § 3 des zit. Gesetzes innerhalb der Kompetenz eines Stellvertreters irgend welche Amtsgeschäfte selbst erledigt, bleibt er selbstverständlich allein hierfür verantwortlich. Aber auch neben den Stellvertretern, solidarisch mit ihnen, haftet er, in Konsequenz des § 3 für die Gesamtrichtung der Reichspolitik, für die leitenden Grundsätze, nach denen die Regierung geführt wird;[9] denn das ihm in § 3 eingeräumte Recht enthält auch umgekehrt die Pflicht, eventuell davon Gebrauch zu machen, d. h. Anordnungen seiner Stellvertreter, die mit der von ihm befolgten Politik nicht in Einklang stehen, rechtzeitig wieder abzuändern oder gänzlich aufzuheben.

Soweit die Stellvertreter innerhalb der Befugnisse ihres Stellvertretungsamtes handeln, sind sie ausschliesslich für ihre einzelnen Amtshandlungen verantwortlich, und zwar disziplinär dem Reichskanzler und konstitutionell dem Reichstage. Auch sie tragen daneben noch die Verantwortlichkeit für die Leitung der ihnen zugewiesenen Ressorts im grossen und ganzen, für die von ihnen befolgte Gesamtpolitik.[10]

---

[8]) Cf. oben, S. 49 ff. dieser Abhandlung!

[9]) Cf. oben, S. 60 dieser Abhandlung! Reichstagsrede des Fürsten Bismarck, vom 5. III. 1878, Sten. Ber. SS. 346/347.

[10]) Cf. Joël, S. 789.

Dass die Spezialstellvertreter natürlich nicht auf Grund ihrer Ernennung auch zur Vertretung des Kanzlers im Bundesratsvorsitz berufen sein können, ergiebt sich schon aus dem Wortlaut des Stellvertretungsgesetzes und bedarf keiner weiteren Begründung.

Das Stellvertretungsamt endigt, zunächst wie jedes andere Reichs- oder Staatsamt, durch Entlassung auf Antrag, Amtsentsetzung u. s. w. Die Spezialstellvertreter hören ferner auf, den Kanzler zu vertreten, wenn sie z. B. infolge von Entlassung, Versetzung etc . . . nicht mehr Vorstand einer obersten Reichsbehörde bleiben, was doch für die Ressortstellvertretung eine »conditio sine qua non« ist.

Durch die Gliederung der Reichszentralverwaltung in einzelne selbständige Ressorts, durch die Erhebung der Vorstände der obersten Reichsbehörden zu verantwortlichen Unterministern, ist das Verhältnis zwischen den einzelnen Behörden und dem Reichskanzler gelockert, ist dieser nicht mehr ihr unmittelbarer Chef geblieben, sondern zu einer über allen stehenden, besonderen Zentralbehörde geworden.[11]

Zur Vermittlung des Verkehrs zwischen ihm und den einzelnen Ressortbehörden und unter diesen selbst dient daher die im Jahre 1879 aus dem Zentralbüreau des Reichskanzleramtes hervorgegangene ihm unmittelbar unterstellte »Reichskanzlei«. Nach aussen hin wird dieselbe nicht amtlich tätig; sie besteht aus einem ganzen Stab von Räten, Sekretären und sonstigen Beamten, die dem Reichskanzler bei den von ihm persönlich zu erledigenden Angelegenheiten zur Seite stehen.

[11]) Cf. Laband, Marq., S. 65.

§ 13.

Schlussbetrachtung.

Wie wir gesehen haben, ist der Geschäftskreis des Reichskanzlers unglaublich gross und wächst noch täglich. Ob die Institution sich auch für die Zukunft halten können wird, ist mindestens zweifelhaft; bei der Neuschöpfung derselben im Jahre 1867 hatte man wahrscheinlich nur eine vorläufige persönliche Einrichtung, ohne gewöhnliche Amtsnachfolge, treffen wollen.[1] Nur eine Person mit riesenhaften physischen und geistigen Kräften wäre imstande, den Posten vollkommen auszufüllen. Endgültig abgeschlossen ist die Entwicklung des Reichskanzleramtes noch lange nicht; es können der unmittelbaren Erledigung durch den Reichskanzler immer weitere Gebiete seiner Kompetenz entzogen und selbständigen Ressortchefs unterstellt werden, sobald durch die Gesetzgebung weitere Gegenstände der unmittelbaren Reichsverwaltung überwiesen sind. Bezüglich der einzelnen Fragen, die sich bei einer Betrachtung der staatsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers er-

[1]) Cf. Held, S. 78 ff.

geben, gilt noch heute der Satz; »Quot capita, tot sensus!«

Sicher ist jedenfalls, dass das Bestreben dahin geht, im Sinne der früheren unitarischen Strömungen, allmählich ein selbständiges Gesamtreichsministerium, den einzelstaatlichen Ministerien entsprechend, an die Stelle des alleinstehenden Reichskanzlers zu setzen.